

Herivelto Fernandes Rocha

Dissertação de mestrado

**PRODUÇÃO TERRITORIAL DAS REFORMAS AGRÁRIAS NO
BRASIL**



Fotos: Trabalho de Campo; ICMBio; INCRA.

Presidente Prudente, dezembro de 2013

PRODUÇÃO TERRITORIAL DAS REFORMAS AGRÁRIAS NO BRASIL.

Herivelto Fernandes Rocha

Dissertação de Mestrado

Dissertação de Mestrado elaborada junto ao
Programa de Pós-graduação em Geografia - Área de
concentração: Produção do Espaço Geográfico;
Linha de pesquisa: Desenvolvimento territorial-
para obtenção do Título de Mestre em Geografia.

Presidente Prudente, dezembro de 2013

FICHA CATALOGRÁFICA

R573p Rocha, Herivelto Fernandes.
 Produção territorial das reformas agrárias no Brasil / Herivelto
Fernandes Rocha. - Presidente Prudente : [s.n.], 2013
 242 f.

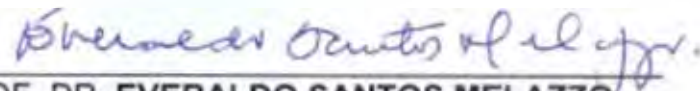
 Orientador: Bernardo Mançano Fernandes
 Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Faculdade de
Ciências e Tecnologia
 Inclui bibliografia

 1. Reforma agrária. 2. Tipologia dos territórios da reforma agrária. 3.
Políticas de obtenção de terras. I. Fernandes, Bernardo Mançano. II.
Universidade Estadual Paulista. Faculdade de Ciências e Tecnologia. III.
Título.

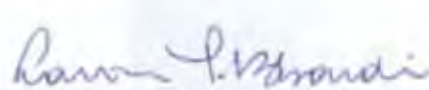
BANCA EXAMINADORA



PROF. DR. BERNARDO MANÇANO FERNANDES
ORIENTADOR



PROF. DR. EVERALDO SANTOS MELAZZO
(UNESP/FCT)

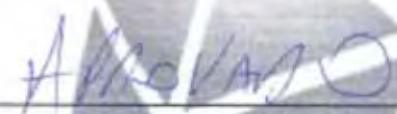


PROFA. DRA. LARISSA MIES BOMBARDI
(USP)



HERIVELTO FERNANDES ROCHA

Presidente Prudente (SP), 04 de novembro de 2013.

RESULTADO: 

Ao meu pai Francisco de Souza Rocha e
a minha mãe Luzia Fernandes da Silva
Rocha

Agradecimentos

Começo por agradecer ao companheirismo e parceria de Mayara Gomes Cadette, pessoa fundamental neste processo de aprendizado e crescimento pelo qual passei nos últimos anos. Agradeço ao apoio dado pelo professor Bernardo Mançano, por ter contribuído muito com meu crescimento intelectual e profissional desde o segundo ano de graduação. À todos os meus amigos que mesmo em momentos difíceis estiveram do meu lado em especial a Fernando Takeo, Altieris Lima, Tiago Cubas, Rafael Coelho, Paulo Zangalli, Danilo Valentin, Rubens dos Santos Romão e Felipe Zanatta e a todos os outros que fizeram parte desta jornada. Um agradecimento especial a toda a equipe do NERA, aos que passaram e aos que fazem parte atualmente. Um agradecimento especial a Cinthia e ao André, companheiros da seção de Pós-Graduação que me auxiliaram neste período.

Registro aqui minha gratidão a todos aqueles que durante o trabalho de campo me acolheram em suas residências e confiaram a mim parte de suas respectivas histórias de vida.

Apoios institucionais

Agradeço inicialmente ao financiamento do Programa de Pós-Graduação que permitiu, no período em que estava sem bolsa de estudos, iniciar a realização do trabalho de campo, fundamental para esta pesquisa.

Agradeço ao CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico, pelo apoio concedido, por meio de uma bolsa de estudos, entre setembro de 2011 a maio 2012.

Agradeço a UFS – Universidade Federal de Sergipe e ao Laberur – Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos do Departamento de Geografia, por terem me acolhido durante a realização do intercâmbio nacional, em novembro de 2012.

Por fim agradeço o apoio da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo, que me concedeu uma bolsa de estudos, entre junho de 2012 e agosto de 2013, este apoio foi de fundamental importância para o êxito do presente trabalho.

Lista de Siglas

AQ - Assentamento Quilombola
ABRA – Associação Brasileira de Reforma Agrária
ANATER - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
ATES - Assessoria Técnica, Social e Ambiental
BM - Banco Mundial
BNDES - Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
CDA - Coordenação de Desenvolvimento Agrário
CEUC - Centro Estadual de Unidades de Conservação
CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Tecnológico e Científico
CONAB - Companhia Nacional de Abastecimento
CONTAG - Confederação Brasileira dos Trabalhadores na Agricultura
CPT - Comissão Pastoral da Terra
DATALUTA - Banco de Dados da Luta Pela Terra
EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPE - Empresa de Pesquisa Energética
FAO - *Food and Agriculture Organization*
FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo
FLOE - Floresta Estadual
FLONA - Florestas Nacionais
FMI - Fundo Monetário Internacional
FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBAMA - Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária
ICIRA - Instituto de Capacitacion e Investigación en Reforma Agraria
ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária
INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário
ITERMA - Instituto de Terras do Maranhão
INTERMAT - Instituto de Terras do Mato Grosso
ITERPA - Instituto de Terras do Pará
ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo
LABERUR – Laboratório de Estudos Rurais e Urbanos
MAB - Movimento dos Atingidos por Barragens
MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra
MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário
MDC - Movimento por Mudança Democrática
MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário
MP - Medida Provisória
MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores
MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra
MTST - Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto
NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária
ONU - Organização das Nações Unidas
PA - Projeto de Assentamento Federal

PAA - Programa de Aquisição de Alimentos
PAC - Projeto de Assentamento Conjunto
PAE - Projeto de Assentamentos Agroextrativistas
PAD - Projeto de Assentamento Dirigido
PAF - Projeto de Assentamento Florestal
PAM - Projeto de Assentamento Municipal
PAR - Projeto de Assentamento Rápido
PC - Projeto de Colonização Oficial
PCA - Paradigma do Capitalismo Agrário
PCA - Projeto de Assentamento Casulo
PCB - Partido Comunista Brasileiro
PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento
PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável
PE - Projeto de Assentamento Estadual
PEAS - Projeto Estadual de Assentamento Sustentável
PEAX - Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista
PFP - Projeto Fundo de Pasto
PIC - Projeto Integrado de Colonização
PLPT – Programa Luz Para Todos
PMCMV – Programa Minha Casa, Minha Vida
PNAE - Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNCF - Programa Nacional de Crédito Fundiário
PNPB - Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel
PNRA - Plano Nacional de Reforma Agrária
PQA - Paradigma da Questão Agrária
PRB - Projeto de Reassentamento de atingidos por Barragens
PROCERA - Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária
PRONATER - Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
PRONERA - Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária
PT - Partido dos Trabalhadores
RAM – Reforma Agrária de Mercado
RESEX - Reserva Extrativista
RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável
SEAF - Seguro da Agricultura Familiar
SEARA – Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de apoio à Reforma Agrária
SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação
SUPRA- Superintendência de Política Agrária
TERRA FORTE - Programa de incentivo à agroindustrialização de assentamentos da reforma agrária
UDR - União Democrática Ruralista
UFS – Universidade Federal de Sergipe
UNESP – Universidade Estadual Paulista
ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil

Lista de Quadros

QUADRO 1 – TRABALHO DE CAMPO – RELAÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA PESQUISADOS	21
QUADRO 2 – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA	24
QUADRO 3 – REFORMA AGRÁRIA PELO MUNDO NO SÉCULO XX	52
QUADRO 4 – BRASIL – POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA	218

Lista de Figuras

FIGURA 1 – PROCESSO DE REFORMA AGRÁRIA BRASILEIRA	37
FIGURA 2 – ÁREA DA RESERVA EXTRATIVISTA LITORAL SUL	118
FIGURA 3 – ÁREA DA RESERVA EXTRATIVISTA MARINHA LAGOA DO JEQUIÁ	121
FIGURA 4 – ANÁLISE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE REFORMA AGRÁRIA	228
FIGURA 5 – DISPUTA TERRITORIAL – AGRONEGÓCIO X CAMPESINATO	232
FIGURA 6 – AGRICULTURA CAMPONESA X AGRONEGÓCIO	233

Lista de Fotos

FOTO 1 – PARANÁ – PA ANDER RODOLFO HENRIQUE – PRODUTOS AGROECOLÓGICOS	89
FOTO 2 – RIO GRANDE DO SUL – FEIRA AGROECOLÓGICA	91
FOTO 3 – RIO GRANDE DO SUL – BARRACA DE PRODUTOS ORGÂNICOS – DONA GORETE E SEU LAIR	91
FOTO 4 – ALAGOAS – RESEX LAGOA DO JEQUIÁ – VILA DOS PESCADORES	123
FOTO 5 – ALAGOAS – RESEX LAGOA DO JEQUIÁ – TRABALHO DOS PESCADORES	124
FOTO 6 – ALAGOAS – RESEX LAGOA DO JEQUIÁ – TRABALHO DOS PESCADORES	124
FOTO 7 – PARANÁ – PA CELSO FURTADO	143
FOTO 8 – SÃO PAULO – PROJETO DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL LUIZ DAVID MACEDO	145
FOTO 9 – SERGIPE – PROJETO AGROEXTRATIVISTA SÃO SEBASTIÃO	146
FOTO 10 – SERGIPE – PA 13 DE MAIO	147
FOTO 11 – RIO GRANDE DO SUL – PA SANTA RITA DE CÁSSIA II	148
FOTO 12 – SERGIPE – PA JACARÉ-CURITUBA – CANAL DE IRRIGAÇÃO	149
FOTO 13 – RIO GRANDE DO SUL – PA TAPUÍ-MERIDIONAL	150
FOTO 14 – RIO GRANDE DO SUL – PA TAPUÍ-MERIDIONAL	150
FOTO 15 – SERGIPE – PA 13 DE MAIO – LOTE DO SEU GABRIEL	207
FOTO 16 – SERGIPE – PA 13 DE MAIO – PRODUÇÃO DE ALIMENTOS DE SEU GABRIEL	208
FOTO 17 – SERGIPE – PA 13 DE MAIO – PRODUÇÃO DE ALIMENTOS DE SEU GABRIEL	208
FOTO 18 – SERGIPE – PA 13 DE MAIO – CRIAÇÃO DE ANIMAIS DE SEU GABRIEL	209
FOTO 19 – RIO GRANDE DO SUL – PA ITAPUÍ/MERIDIONAL – LOTE DA DONA JURACI	210
FOTO 20 – RIO GRANDE DO SUL – PA ITAPUÍ/MERIDIONAL – PREPARO DA CARNE BOVINA	211
FOTO 21 – PARANÁ – PA CELSO FURTADO – LOTE DE CLAUDELEI T. LIMA	212

Lista de Tabelas

TABELA 1 – BRASIL – TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA 1927-2012	23
TABELA 2 – BRASIL – REFORMA AGRÁRIA – GOVERNOS MILITARES 1964-1984	39
TABELA 3 – BRASIL – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS – GOVERNOS MILITARES 1964-1984	40
TABELA 4 – BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – GOVERNOS MILITARES 1964-1984	40
TABELA 5 – BRASIL – REFORMA AGRÁRIA – GOVERNOS FHC E LULA 1995 - 2010	42
TABELA 6 – BRASIL – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS – GOVERNOS FHC E LULA 1995-2010	42
TABELA 7 – BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – GOVERNOS FHC E LULA 1995 - 2010	43

TABELA 8 - POLÍTICA DE RECONHECIMENTO – TIPOLOGIA DE TERRITÓRIOS 1975 - 2012	57
TABELA 9 - TIPOLOGIA DO TERRITÓRIOS INCLUÍDOS NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA 1975 - 2012	57
TABELA 10 - POLÍTICA DE RECONHECIMENTO – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS 1975- 2012	57
TABELA 11 - BRASIL - POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS 1927-2012	58
TABELA 12 - POLÍTICA DE DESAPROPRIAÇÃO – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS 1951 - 2012	63
TABELA 13 - POLÍTICA DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS 1930 - 2012	67
TABELA 14 - POLÍTICA DE COMPRA DE TERRAS – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS 1981 - 2012	71
TABELA 15 - OUTRAS POLÍTICAS – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS 1981 - 2012	74
TABELA 16- BRASIL - BRASIL - DIVERSIDADE DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA 1927-2012	78
TABELA 17- BRASIL- POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA- ASSENTAMENTOS AGROPECUÁRIOS 1927-2012	79
TABELA 18- BRASIL- DIVERSIDADE DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA- ASSENTAMENTOS FORA DE VIGÊNCIA 1927-1984	80
TABELA 19 - BRASIL - DIVERSIDADE DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA - ASSENTAMENTOS DA ATUALIDADE 1975-2012	84
TABELA 20 - BRASIL - POLÍTICAS DE OBTENÇÃO- ASSENTAMENTO FEDERAL 1979- 2012	85
TABELA 21 - BRASIL- POLÍTICAS DE OBTENÇÃO - ASSENTAMENTO ESTADUAL 1975-2012	92
TABELA 22 - BRASIL -POLÍTICAS DE OBTENÇÃO - ASSENTAMENTO MUNICIPAL 1994-2010	97
TABELA 23 - BRASIL - ASSENTAMENTOS QUILOMBOLAS - 1995-2012	106
TABELA 24 - BRASIL- TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGRO-FLORESTAIS- EXTRATIVISTAS 1987-2012.	112
TABELA 25 - BRASIL- TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – EXTRATIVISTAS 1987-2012	113
TABELA 26 - BRASIL- TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – FLORESTAIS 2002 - 2012	127
TABELA 27 - BRASIL- TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – SUSTENTÁVEIS 1995 - 2012	132
TABELA 28 - TRABALHO DE CAMPO 2012-2013	141
TABELA 29 - BRASIL - REFORMA AGRÁRIA E CONFLITOS POR TERRA - 1985-2010	161
TABELA 30 - BRASIL- CONFLITOS POR TERRA – GOVERNO SARNEY 1985-1989	165
TABELA 31 – BRASIL - REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO SARNEY 1985-1989	165
TABELA 32 - BRASIL- CONFLITOS POR TERRA – GOVERNO COLLOR 1990-1992	167
TABELA 33 - BRASIL- REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO COLLOR 1990-1992	168
TABELA 34 - BRASIL- CONFLITOS POR TERRA – GOVERNO ITAMAR 1993-1994	169
TABELA 35 - BRASIL- REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO ITAMAR 1993-1994	169
TABELA 36 - BRASIL- CONFLITOS POR TERRA – GOVERNO FHC 1995-2002	173
TABELA 37 - BRASIL- OCUPAÇÕES DE TERRA – GOVERNO FHC 1995-2002	173
TABELA 38 - BRASIL- REFORMA AGRÁRIA - GOVERNO FHC 1995-2002	174
TABELA 39 - BRASIL- CONFLITOS POR TERRA – GOVERNO LULA 2003-2010	180
TABELA 40 - BRASIL- REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO LULA 2003-2010	181

Lista de Gráficos

GRÁFICO 1 - BRASIL - POLÍTICAS DE OBTENÇÃO – FAMILIAS BENEFICIADAS – 1927- 2012	58
GRÁFICO 2 - BRASIL - POLÍTICAS DE OBTENÇÃO – ÁREA EM HECTARES – 1927-2012	59
GRÁFICO 3 – FASES DE DESENVOLVIMETNO – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO – 1927-2012	140

GRÁFICO 4 – FASES DE DESENVOLVIMENTO – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS – 1927-2012	140
GRÁFICO 5 – FASES DE DESENVOLVIMENTO – TEMPO DOS TERRITÓRIOS – 1927-2012	141
GRÁFICO 6 – FASES DE DESENVOLVIMENTO – TRABALHO DE CAMPO – 2012-2013	142
GRÁFICO 7 – BRASIL – CRÉDITO AGRÍCOLA – 2002-2012	223
GRÁFICO 8 – BRASIL – PROGRAMA DE AQUISIÇÃO DE ALIMENTOS – 2003-2010	226

Lista de Pranchas

PRANCHA 1 – BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – GOVERNOS MILITARES 1964-1984	41
PRANCHA 2 – BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – GOVERNOS FHC E LULA 1995-2010	43

Lista de Mapas

MAPA 1 - BRASIL - REFORMA AGRÁRIA – 1927 - 2012	25
MAPA 2 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – DESAPROPRIAÇÃO 1951-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	64
MAPA 3 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – DESAPROPRIAÇÃO 1951-2012 – ÁREA EM HECTARES	65
MAPA 4 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIAS 1930-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	68
MAPA 5 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIAS 1930-2012 – ÁREA EM HECTARES	69
MAPA 6 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – COMPRA DE TERRAS 1981 - 2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	72
MAPA 7 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – COMPRA DE TERRAS 1981 - 2012 – ÁREA EM HECTARES	73
MAPA 8 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – OUTRAS POLÍTICAS 1927 - 2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	76
MAPA 9 - BRASIL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DE TERRAS – OUTRAS POLÍTICAS 1927 - 2012 – ÁREA EM HECTARES	77
MAPA 10 - BRASIL – TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – FORA DE VIGÊNCIA – 1930-1984 - FAMÍLIAS BENEFICIADAS	82
MAPA 11 - BRASIL – TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – FORA DE VIGÊNCIA – 1930-1984 - ÁREA EM HECTARES	83
MAPA 12 - BRASIL – TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO FEDERAL – 1979-2012 - FAMÍLIAS BENEFICIADAS	86
MAPA 13 - BRASIL – TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO FEDERAL – 1979-2012 – ÁREA EM HECTARES	87
MAPA 14 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO ESTADUAL – 1975-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	94
MAPA 15 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO ESTADUAL – 1975-2012 – ÁREA EM HECTARES	95
MAPA 16 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO MUNICIPAL – 1994-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	98
MAPA 17 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO MUNICIPAL – 1994-2012 – ÁREA EM HECTARES	99

MAPA 18 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – PROJETO DE REASSENTAMENTO DE ATINGIDOS POR BARRAGENS – 1998-2010 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	102
MAPA 19 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – PROJETO DE REASSENTAMENTO DE ATINGIDOS POR BARRAGENS – 1998-2010 – ÁREA EM HECTARES	103
MAPA 20 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO QUILOMBOLAS – 1995-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	107
MAPA 21 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – ASSENTAMENTO QUILOMBOLAS – 1995-2012 – ÁREA EM HECTARES	108
MAPA 22 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – PROJETO FUNDO DE PASTO – 2001-2009 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	110
MAPA 23 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – AGROPECUÁRIOS – PROJETO FUNDO DE PASTO – 2001-2009 – ÁREA EM HECTARES	111
MAPA 24 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – EXTRATIVISTAS – 1987-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	114
MAPA 25 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – EXTRATIVISTAS – 1987-2012 – ÁREA EM HECTARES	115
MAPA 26 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – FLORESTAIS – 2002-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	128
MAPA 27 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – FLORESTAIS – 2002-2012 – ÁREA EM HECTARES	129
MAPA 28 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – SUSTENTÁVEIS – 1995-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	133
MAPA 29 - BRASIL - TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – SUSTENTÁVEIS – 1995-2012 – ÁREA EM HECTARES	134
MAPA 30 - BRASIL – REFORMA AGRÁRIA - GOVERNO SARNEY – 1985-1989 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	166
MAPA 31 - BRASIL – REFORMA AGRÁRIA – GOVERNOS COLLOR E ITAMAR – 1990-1994 - FAMÍLIAS BENEFICIADAS	170
MAPA 32 - BRASIL – REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO FERNANDO HENRIQUE CARDOSO – 1995-2002- FAMÍLIAS BENEFICIADAS	177
MAPA 33 - BRASIL – REFORMA AGRÁRIA – GOVERNO LUIS INÁCIO LULA DA SILVA – 2003-2010- FAMÍLIAS BENEFICIADAS	182
MAPA 34 – AMAZÔNIA LEGAL – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – 1927-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	186
MAPA 35 – AMAZÔNIA LEGAL – TIPOLOGIA DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – 1927-2012 – ÁREA EM HECTARES	187
MAPA 36 – AMAZÔNIA LEGAL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – 1927-2012 – FAMÍLIAS BENEFICIADAS	188
MAPA 37 – AMAZÔNIA LEGAL – POLÍTICAS DE OBTENÇÃO DOS TERRITÓRIOS DA REFORMA AGRÁRIA – 1927-2012 – ÁREA EM HECTARES	189

Sumário

Introdução.....	17
1 Procedimentos Metodológicos.....	21
2 Conceitualização da Reforma Agrária.....	28
2.1 Experiências de Reforma Agrária no século XX.....	45
3 Diversidade dos territórios da Reforma Agrária brasileira: Políticas de obtenção de terras e as Tipologia dos territórios.....	55
3.1 Políticas de obtenção de terras	55
3.2 Tipologia dos territórios da Reforma Agrária.....	78
3.2.1 Tipologia dos Territórios da Reforma Agrária: os assentamentos projetos agropecuários.....	79
3.2.2 Tipologia dos Territórios da Reforma Agrária: os territórios agro-florestais-extrativistas	112
3.3 Produção territorial da Reforma Agrária no Brasil.....	138
4 Reforma Agrária no Brasil.....	152
4.1 Breve histórico sobre a formação econômica do Brasil	154
4.2 A Reforma Agrária brasileira entre 1950 e 1984.....	157
4.3 A Reforma Agrária brasileira entre 1985 e 2010.....	161
5 O debate atual sobre a Reforma Agrária no Brasil	191
5.1 Divergentes pontos de vista sobre a Reforma Agrária.....	192
5.2 A Reforma Agrária no Governo Dilma	201
5.3 A concepção de Reforma Agrária dos movimentos socioterritoriais e das instituições.....	203
5.4 A Reforma Agrária na perspectiva dos beneficiários	206
6 Políticas Públicas e a Reforma Agrária.....	214
Considerações finais.....	230
Referências bibliográficas.....	235

Resumo

PRODUÇÃO TERRITORIAL DAS REFORMAS AGRÁRIA NO BRASIL

A Reforma Agrária no Brasil é um debate atual que necessita ser realizado. A diversidade dos territórios produzidos por esta política pública a partir das várias políticas de obtenção de terras, nos motivou a realizar este estudo. Nele vimos que a Reforma Agrária brasileira perpassa por ao menos três possibilidades, a saber: a Reforma Agrária Estrutural, que faz parte das reivindicações dos movimentos socioterritoriais; a Reforma Agrária Marginal, implementada principalmente pelos governos militares e; a Reforma Agrária Conservadora, característica dos governos democráticos no país. Realizamos para isso uma intensa leitura conceitual da Reforma Agrária no Brasil e no mundo. A Reforma Agrária no Brasil é um processo dinâmico inserido na disputa paradigmática entre o PQA – Paradigma da Questão Agrária e o PCA – Paradigma do Capitalismo Agrário, no PQA acredita-se que os novos elementos da questão agrária justificam o debate sobre a implantação da Reforma Agrária, já o PCA nega a existência de problemas no campo que justifiquem algum tipo de alteração na estrutura fundiária e no modelo de desenvolvimento adotado no país.

Palavras chave: Reforma Agrária; Políticas Públicas; Territórios da Reforma Agrária; Produção Territorial; Tipologia; Políticas de Obtenção.

Abstract

TERRITORIAL PRODUCTION OF THE AGRARIAN REFORM IN BRAZIL

The agrarian reform in Brazil is an actual debate that needs to be done. The diversity of the territories which are produced by that public policy that comes from many other policies of land achievement, is what made us interested on this research. Through it we could see that the Brazilian Agrarian Reform have at least three possibilities, which are: the structural agrarian reform, that is part of socialterritorial movements claims; Marginal Agrarian Reform, mainly implemented by the military government and; the Conservative Agrarian Reform, typical of the democratic government in the country. For that, we have made an intensive conceptual reading about Agrarian Reform in Brazil and in the world. The Agrarian Reform in Brazil is a dynamic process inserted on the paradigmatic dispute between PQA - Agrarian Question Paradigm and PCA - Agrarian Capitalism Paradigm, on PQA is believed that that the new elements of agrarian question justify the debate about the Agrarian Reform implantation, on the other hand, the PCA denies the rural problems that justify any type of changemet on the agrarian structure and the development system adopted in the country.

Key words: Agrarian Reform; Public Policies; Agrarian Reform Territories; Territorial Production; Typology; Achievement Policies.

Introdução

Em nosso estudo buscamos analisar que tipos de territórios foram produzidos nos processos de Reforma Agrária no Brasil. Este trabalho é resultado de um longo processo de pesquisa que teve início em 2006, data do meu ingresso no NERA - Núcleo de Estudos, Pesquisas e Projetos de Reforma Agrária, quando resolvi dedicar meus esforços a análise da categoria assentamentos rurais do DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra. Neste período, o trabalho esteve centrado na qualificação e sistematização desta categoria de nosso banco de dados. Durante a iniciação científica desenvolvi um estudo sobre a territorialização da Reforma Agrária no Centro-Sul brasileiro e na defesa da monografia realizei um estudo sobre esta territorialização em todo o país. Durante a graduação o desenvolvimento da pesquisa foi pautado, majoritariamente, pela análise do banco de dados e a revisão da bibliografia de referência. Para o mestrado ampliamos a leitura bibliográfica e realizamos trabalhos de campo, que durante a graduação eram muito esporádicos. Este exercício empírico foi determinante para construirmos e qualificarmos esta análise, a atividade de campo me aproximou do objeto de pesquisa, resultando em um avanço significativo em relação as análises desenvolvidas durante na graduação.

A priori trabalhamos com ideia de “organização territorial” dos assentamentos rurais, mas no decorrer da pesquisa e, sobretudo, após o processo de qualificação, acatando também a orientação da banca examinadora, decidimos adotar o termo “produção territorial”. A Reforma Agrária é um processo dinâmico baseado em relações sociais que produzem espaços e territórios, já o termo organização territorial tinha um caráter mais técnico, relacionado com o dimensionamento e a configuração dos objetos inseridos no território. O uso do plural ao nos referirmos a Reforma Agrária foi necessário tendo em vista que, nas últimas décadas, este processo no Brasil não é uniforme e linear, em cada período histórico um tipo de Reforma Agrária e, conseqüentemente, uma diversidade de territórios foram produzidos. Muitas transformações ocorreram entre o período militar, marcado por uma Reforma Agrária Marginal, até a Reforma Agrária Conservadora dos governos democráticos no século XXI. Em cada um destes processos e em cada dos governos que estavam a frente do Estado brasileiro, um tipo de Reforma Agrária foi realizado e uma série de políticas públicas, políticas de obtenção de terras e tipologia dos territórios foram implementadas.

A Reforma Agrária brasileira é um universo dinâmico com mais de 9 mil territórios, distribuídos em 88 milhões de hectares que beneficiam mais de 1,1 milhão de famílias. Estes

territórios estão distribuídos em 21 tipologias, que contemplam a diversidade da luta *pela e na* terra, criados através de 11 políticas de obtenção de terras. Este dinamismo nos motivou a realizar este trabalho onde buscamos analisar a relação entre as políticas públicas, as políticas de obtenção, a tipologia dos territórios, os movimentos socioterritoriais com a produção territorial da Reforma Agrária.

Nesta análise realizamos uma revisão conceitual da Reforma Agrária, onde buscamos identificar quais os principais teóricos que se debruçaram sobre este tema e as ideias predominantes em suas respectivas obras. Além das obras dos intelectuais analisamos também documentos e produções bibliográficas organizadas pelas instituições relacionadas com o processo de Reforma Agrária. Em relação aos autores destacamos os trabalhos de: Antonio Garcia, sociólogo colombiano, que se dedicou ao estudo da Reforma Agrária durante a segunda metade do século XX; José Gomes da Silva; Caio Prado Junior e ; Celso Furtado, as obras destes autores me ajudaram a compreender um pouco mais sobre a formação territorial e a Questão Agrária. Em relação as obras organizados pelas instituições, destaco o livro do Ministério da Agricultura, publicado na década de 1950, que analisa o que estava sendo pensado no país em relação a Reforma Agrária, além deste livro, utilizamos com base de nosso estudo documentos de instituições e movimentos socioterritoriais envolvidos com esta questão.

O trabalho de campo permitiu relacionar todo o conhecimento construído, nessa curta jornada acadêmica, com a realidade da Reforma Agrária, esta etapa foi fundamental para qualificarmos o debate aqui proposto. Inicialmente trabalhos com a ideia de desenvolver o trabalho de campo em grupos de territórios da Reforma Agrária das 5 regiões administrativas do país, no final conseguimos realizar em 3 destas regiões (Nordeste, Sul e Sudeste), o objetivo do campo era explorar a diversidade de territórios e as disparidades existentes entre as regiões administrativas do país.

No passo seguinte, sistematizamos as informações teóricas, empíricas e os dados que temos disponíveis sobre a Questão Agrária brasileira para confeccionarmos mapas, gráficos, quadros e tabelas, parte desta dissertação. A elaboração destes produtos foi de suma importância para contextualizarmos nossa análise e para elucidar os resultados da Reforma Agrária no Brasil.

Nosso estudo parte da disputa territorial paradigmática entre os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, o modelo do capital, representado pelo agronegócio, e o modelo do campesinato (Fernandes 2010). Neste sentido consideramos a Reforma Agrária um instrumento necessário para fortalecer o território camponês, por isso em nossa

análise, as políticas públicas (de obtenção de terras, de crédito, de infraestrutura, de educação, de produção e etc.) que tenham este fim são consideradas políticas de Reforma Agrária. O território é aqui compreendido como resultado das relações socialmente produzidas, tendo como pano de fundo e elemento central o espaço (SAQUET, 2007; RAFFESTEIN, 1983) é a produção deste espaço que está em disputa pelos modelos de desenvolvimento territorial do campesinato e do agronegócio. Desenvolvimento territorial entendido como um movimento dialético que deve considerar as conflitualidades, intrínsecas as disputas territoriais e na luta de classes, entre o campesinato e o agronegócio.

Nosso trabalho está dividido em 6 capítulos que se referem aos procedimentos metodológicos; ao debate teórico e conceitual e; a análise dos dados e informações. Optamos por não construir um capítulo exclusivo para tratarmos da teoria, já que o debate teórico está presente em todo trabalho.

No primeiro capítulo apresentamos os procedimentos metodológicos utilizados, enfatizando os dados da categoria assentamentos rurais do DATALUTA (fase, tipologia e obtenção dos territórios da Reforma Agrária). Destacamos também um breve resumo da metodologia adotada pela CPT – Comissão Pastoral da Terra, para tratar dos conflitos por terra no Brasil.

No segundo capítulo, destacamos as ideias defendidas pelas principais referências do nosso objeto de estudo. Nesta parte conseguimos sistematizar três possibilidades à respeito da Reforma Agrária, são elas: a Reforma Agrária Estrutural; a Reforma Agrária Conservadora e; a Reforma Agrária Marginal. O desafio seguinte foi relacionar estas possibilidades com o caso brasileiro, buscamos através da elaboração de um esquema (representado por uma figura) sintetizar este processo. Neste capítulo, apresentamos ainda uma resumo das principais reformas que ocorreram ao longo do século XX pelo mundo.

No terceiro capítulo, apresentamos uma leitura referente a diversidade da Reforma Agrária brasileira, sintetizada nas políticas de obtenção e nos diversos tipos dos territórios da Reforma Agrária. Este capítulo, o mais extenso de nosso trabalho, conta com uma série de mapas, gráficos e tabelas, onde buscamos apresentar a territorialização das políticas de obtenção de terras e da tipologia dos territórios da Reforma Agrária. Nesta parte aprofundamos a relação entre o trabalho de campo com a teoria e nosso banco de dados.

No quarto o debate está centrado na análise da Reforma Agrária no Brasil entre 1950 e 2010. Entre 1950 e 1984, analisamos o que estava sendo debatido em relação a Reforma Agrária no país, tomando como ponto de partida o livro publicado pelo Ministério da Agricultura. Entre 1985 e 2010, a análise esteve pautada nos resultados e nas principais

questões que envolveram os governos brasileiros, pós ditadura militar. Este capítulo, nos propiciou aprofundar o conhecimento sobre o processo histórico da Reforma Agrária no país, além da possibilidade de dialogar com uma gama de autores que dedicam e dedicaram seus estudos ao tema da Reforma Agrária.

No quinto capítulo, apresentamos o debate atual sobre a Reforma Agrária brasileira, baseado nas ideias dos principais interlocutores favoráveis e contrários a este processo; na concepção dos governos e de outras instituições envolvidas; além do ponto de vista dos beneficiários. Nesta parte, o foco do debate está centrado na disputa paradigmática entre os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, representados pelo Paradigma da Questão Agrária e o Paradigma do Capitalismo Agrário, os principais temas discutidos dizem respeito a existência ou não de uma Questão Agrária que justifique a realização de algum tipo de Reforma Agrária.

No sexto capítulo, nos propusemos a analisar as políticas públicas direcionadas para o desenvolvimento do campesinato brasileiro. Partimos do pressuposto de que as políticas públicas, na sua essência, são políticas direcionadas para o desenvolvimento territorial: emancipatório ou subalterno. Nesse sentido, diante das inúmeras políticas públicas existentes, resolvermos analisá-las do ponto de vista do desenvolvimento do território camponês, estudando a intencionalidade de cada uma delas. O objetivo é verificar se algumas políticas públicas como, por exemplo, o PAA – Programa de Aquisição de Alimentos ou a políticas de crédito agrícola, tem de fato contribuído para desenvolver o território do campesinato.

A realização deste trabalho busca cumprir com objetivo de contribuir com debate sobre a atualidade e necessidade da Reforma Agrária no Brasil. Apresentamos aqui alguns elementos para esse debate. Refutamos a tese de que a Reforma Agrária perdeu “o bonde da história”, ela é uma política pública necessária e inacabada no Brasil.

1 Procedimentos Metodológicos

A metodologia utilizada na elaboração deste trabalho foi pautada na realização de três atividades principais, são elas: 1) revisão e pesquisa bibliográfica do conceito e do processo de: Reforma Agrária e de políticas públicas. Sendo que a revisão bibliográfica e conceitual sobre a Reforma Agrária foi baseada nas obras de estudiosos e no ponto de vista de instituições e movimentos socioterritoriais envolvidos com o tema. A partir dessa análise traçamos um histórico dos principais conceitos sobre a Reforma Agrária e sobre os processos reformistas que ocorreram pelo mundo ao longo do século XX. Em relação às políticas públicas, buscamos apresentar sua definição conceitual e investiga-las, associando-as com o desenvolvimento territorial do campesinato.

2) realização do trabalho de campo nos territórios da Reforma Agrária, cujo o intuito principal foi aproximar o olhar de pesquisador e o objeto de pesquisa. Antes de iniciar o mestrado, tínhamos o conhecimento apenas da realidade dos territórios da Reforma Agrária do estado de São Paulo. Inicialmente, a escolha dos territórios obedeceu a alguns requisitos, como, por exemplo, a gestão, o ano de obtenção, a política de obtenção e a tipologia dos territórios da Reforma Agrária. No transcorrer da pesquisa, essa perspectiva foi sendo adequada à nossa realidade (financiamento e projetos de cooperação). Na primeira etapa da pesquisa de campo contei com o apoio do Programa de Pós-Graduação, a segunda parte foi viabilizada com a participação no projeto Casadinho/Procad: Políticas públicas de desenvolvimento e a apropriação da natureza: terra, água e conflitos socioterritoriais ente a UNESP e UFS - Universidade Federal de Sergipe, já a terceira etapa do campo foi executada com recursos oriundos da FAPESP – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo. No trabalho de campo busquei compreender como se dá o processo de territorialização e a produção territorial da Reforma Agrária.

Quadro 1 – Trabalho de Campo – Relação dos territórios da Reforma Agrária pesquisados

UF	Nome	Tipologia	Criação
AL	Lagoa do Jequiá	RESEX	2007
PR	Celso Furtado	PA	2004
SE	São Sebastião	PAE	2005
SP	Luiz de David Macedo	PDS	2006
SE	Treze de Maio	PA	2004
RS	Santa Rita de Cassia II	PA	2005
SE	Jacare-Curituba	PA	1997
RS	Itapuí-Meridional	PA	1988

Fonte: Dataluta, 2013.

3) elaboração de mapas, gráficos, quadros, pranchas e tabelas a partir da sistematização de informações dos territórios da Reforma Agrária e conflitos no campo da CPT - Comissão Pastoral da Terra, além da sistematização de informações coletadas nos movimentos socioterritoriais e instituições relacionadas com a Reforma Agrária no país. Os dados dos conflitos por terra da CPT, incorporados ao nosso trabalho, permitiu-nos cotejar a maior parte da conflitualidade relacionada com a diversidade dos territórios de Reforma Agrária.

Neste estudo, discutimos a diversidade da Reforma Agrária expressa na tipologia dos e nas políticas de obtenção de terras. Deste modo, analisar os conflitos por terra nos possibilita compreender este universo dinâmico que constitui a Questão Agrária brasileira. Usualmente, a análise da Reforma Agrária e da conflitualidade no campo, na maioria dos casos, esteve pautada na relação entre os “assentamentos rurais” e as “ocupações de terras”.

Neste trabalho utilizei os termos “assentamentos rurais” e “**territórios da Reforma Agrária**”, em referência aos territórios criados pela política de Reforma Agrária no Brasil. Entendo que a expressão “assentamento rural”, utilizada mais frequentemente, diz respeito ao território obtido a partir da luta dos camponeses sem-terra, por essa razão o assentamento rural se materializa após o processo de luta. Em resposta a luta dos sem-terra (majoritariamente as ocupações de terra) o Estado cria o assentamento rural. O assentamento rural é criado *a posteriori*. É importante buscar fazer esta distinção, pois os territórios oriundos de outros tipos de luta e que se materializam mediante outras políticas de obtenção (políticas de regularização fundiária, por exemplo) possuem uma territorialidade distinta do assentamento rural tradicional. Por exemplo, nos assentamentos rurais da região do Pontal do Paranapanema, no estado de São Paulo, o modo de produzir é basicamente agropecuário, as famílias desses assentamentos lutaram para conquistar esse território, cabe ao Estado destinar estas terras à Reforma Agrária. Já em um território de Fundo de Pasto, na Bahia, o modo de produzir predominante é o agropastoril, as famílias já exercem o controle (mesmo que extraoficial) do território que habitam, estes camponeses se organizaram e buscaram junto ao Estado alternativas para garantir a sobrevivência desse modo de vida, cabe ao aparelho estatal regularizar essas áreas e incluir essas pessoas no programa de políticas públicas da Reforma Agrária. O mesmo vale para as Unidades de Conservação, Territórios Quilombolas, reassentamentos e etc., essa multiterritorialidade da Reforma Agrária nos motivou, nesta análise, a adotar o termo “**territórios da Reforma Agrária**”, que faz alusão a todos os territórios criados a partir dessa política pública, incluindo os assentamentos rurais. Para clarear este raciocínio é possível afirmar que todo o assentamento rural é um

território da Reforma Agrária, mas nem todo território da Reforma Agrária é um assentamento rural.

No Brasil, foram criados mais de 9 mil territórios da Reforma Agrária que beneficiaram mais de 1,1 milhão de famílias numa área de aproximadamente 90 milhões de hectares (tabela 1).

TABELA 1 – Brasil – Territórios da Reforma Agrária 1927-2012

Região/UF	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
N	2.125	23	542.828	47	67.574.778	76
AC	156	1,72	34.263	2,97	5.558.726	6,27
AM	144	1,58	69.107	6,00	27.698.196	31,23
AP	43	0,47	16.679	1,45	2.187.750	2,47
PA	1.137	12,51	310.683	26,98	23.263.004	26,23
RO	209	2,30	65.157	5,66	6.206.417	7,00
RR	66	0,73	22.170	1,92	1.443.953	1,63
TO	370	4,07	24.769	2,15	1.216.732	1,37
NE	4.150	46	352.282	31	10.618.456	12
AL	171	1,88	14.114	1,23	111.272	0,13
BA	657	7,23	52.077	4,52	1.989.744	2,24
CE	441	4,85	25.367	2,20	901.217	1,02
MA	986	10,85	142.933	12,41	4.630.727	5,22
PB	299	3,29	14.642	1,27	282.300	0,32
PE	577	6,35	36.369	3,16	576.185	0,65
PI	504	5,54	34.902	3,03	1.413.253	1,59
RN	294	3,23	20.929	1,82	525.878	0,59
SE	221	2,43	10.949	0,95	187.880	0,21
CO	1.172	13	159.684	14	8.129.836	9
DF	13	0,1	810	0,07	5.869	0,01
GO	405	4,5	25.524	2,22	1.288.151	1,45
MS	207	2,3	32.159	2,79	716.454	0,81
MT	547	6,0	101.191	8,79	6.119.362	6,90
SE	826	9	57.300	5	1.555.226	2
ES	93	1,02	4.596	0,40	51.804	0,06
MG	392	4,31	24.413	2,12	1.021.262	1,15
RJ	78	0,86	10.136	0,88	126.872	0,14
SP	263	2,89	18.155	1,58	355.288	0,40
S	818	9	39.624	3	817.360	1
PR	320	3,52	19.870	1,73	420.947	0,47
RS	340	3,74	13.819	1,20	292.773	0,33
SC	158	1,74	5.935	0,52	103.640	0,12
BRASIL	9.091	100	1.151.718	100	88.695.656	100

Fonte: Dataluta, 2013.

No DATALUTA, na categoria assentamentos rurais, registramos 21 projetos de Reforma Agrária, conforme apresentamos no quadro 2

Quadro 2 - Tipologia dos territórios da Reforma Agrária

Sigla	Nomenclatura	Órgão Gestor
AO	Assentamento Quilombola	INCRA/ESTADOS
PA	Projeto de Assentamento Federal	INCRA
PAE	Projeto de Assentamentos Agroextrativistas	INCRA
PAF	Projeto de Assentamento Florestal	INCRA
PDS	Projeto de Desenvolvimento Sustentável	INCRA
PAM	Projeto de Assentamento Municipal	MUNICÍPIOS/INCRA
PCA	Projeto de Assentamento Casulo	MUNICÍPIOS/INCRA
PE	Projeto de Assentamento Estadual	ESTADOS/INCRA
PEAX	Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista	ITERPA/INCRA
PEAS	Projeto Estadual de Assentamento Sustentável	ITERPA/INCRA
PFP	Projeto Fundo de Pasto	ESTADO/INCRA
FLOE	Floresta Estadual	ESTADOS/INCRA
FLONA	Florestas Nacionais	ICMBIO
PRB	Projeto de Reassentamento de atingidos por Barragens	EMPRESAS/INCRA
RESEX	Reserva Extrativista	ICMBIO
RDS	Reserva de Desenvolvimento Sustentável	ICMBIO
PAC	Projeto de Assentamento Conjunto	INCRA
PAD	Projeto de Assentamento Dirigido	INCRA
PAR	Projeto de Assentamento Rápido	INCRA
PC	Projeto de Colonização Oficial	INCRA
PIC	Projeto Integrado de Colonização	INCRA

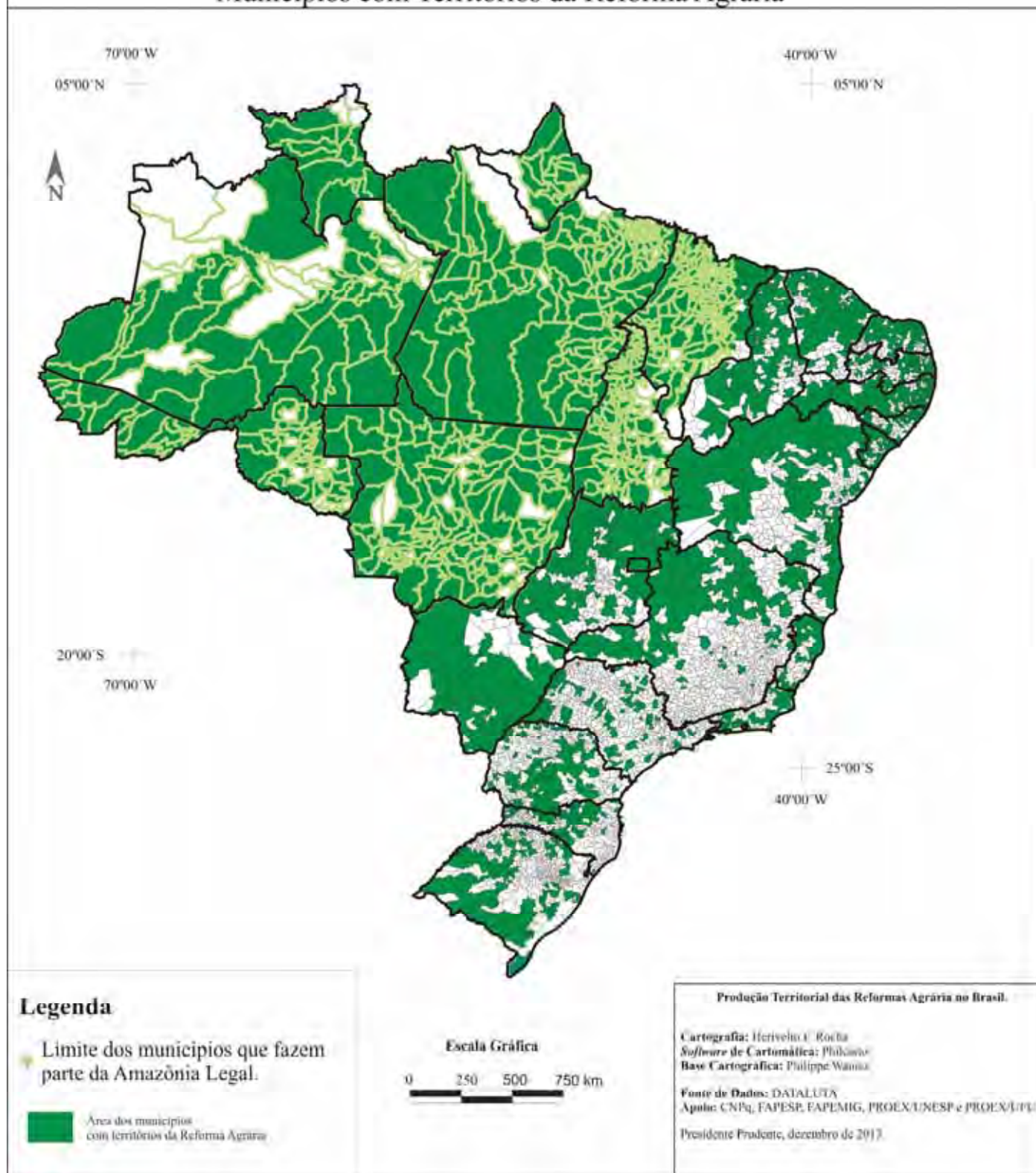
Fonte: DATALUTA, 2013.

Temos registradas também informações sobre as onze políticas de obtenção de terras, utilizadas pelo Estado brasileiro na realização da Reforma Agrária, são elas: Adjudicação; Arrecadação; Cessão; Compra; Confisco; Desapropriação; Doação; Incorporação; Reconhecimento; Reversão e; Transferência.

Na elaboração dos mapas utilizamos como base estatística as informações do DATALUTA, categoria assentamentos rurais. Os mapas foram produzidos no software Philcarto¹ e tratados no Corel Draw X4. Na maioria dos mapas destacamos (na cor verde lua) os municípios que fazem parte da Amazônia Legal, com o intuito de explicitar a diversidade da Reforma Agrária e sua territorialização nesta região do país. Nos últimos mapas deste trabalho, analisaremos a diversidade que a Reforma Agrária assume na Amazônia Legal. No mapa 1, destacamos os municípios onde foram criados algum tipo de território da Reforma Agrária. O mapa é um indicativo do impacto que a Reforma Agrária possui no Brasil.

¹ <http://philcarto.free.fr/>

Mapa 1 - Brasil - Reforma Agrária 1927 -2012 Municípios com Territórios da Reforma Agrária



Antes de prosseguirmos, cabe explicar algumas questões metodológicas da categoria assentamentos rurais do DATALUTA que fazem parte deste trabalho. A primeira refere-se ao ano de origem dos territórios da Reforma Agrária, nos mapas, gráficos e tabelas utilizamos como referência o ano de criação destes territórios. No entanto, existem duas datas oficiais relacionadas com a Reforma Agrária, uma diz respeito à data de obtenção, que é quando o Estado define que determinada área vai ser destinada à Reforma Agrária e qual política de obtenção vai ser utilizada. A outra é a data de criação, que é quando as famílias beneficiadas já possuem o título de domínio ou de concessão de uso da área. O ano de obtenção e de criação podem coincidir, mas, no geral, existe um intervalo entre o primeiro e o segundo caso. A data de criação foi incorporada neste estudo por permitir analisar a relação dos territórios criados e das famílias beneficiadas por cada governo, independente do ano de obtenção da área.

A segunda questão metodológica diz respeito à “fase” de consolidação dos territórios. Esta “fase” foi utilizada para mensurar o grau de consolidação dos territórios da Reforma Agrária em relação à tipologia, à política de obtenção, ao tempo de existência e para analisar os territórios visitados no trabalho de campo. As fases de consolidação, de acordo com o INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, obedecem uma escala que vai de 1 a 7, sendo: 1 – pré-projeto de assentamento, quanto o território já foi obtido pelo INCRA e as famílias em conjunto com as instituições responsáveis devem elaborar o PDA – Plano de Desenvolvimento do Assentamento; 2- processo de criação oficial do território reformado; 3- fase em que o assentamento já foi criado oficialmente pelos institutos responsáveis; 4- tem início nesta fase o processo de instalação do assentamento, na maioria dos casos as famílias já se encontram instaladas no assentamentos desde o período da luta pela terra, em territórios em que a Regularização Fundiária é a política de obtenção de terra as famílias preexistem a criação oficial pelo Estado; 5- Fase de estruturação dos territórios, infraestruturas como: acesso a água potável e água para irrigação, energia elétrica, construção de estradas são implementadas ou melhoradas; 6- fase em que o território deve se encontrar em processo de consolidação; 7- fase em que o território é considerado consolidado e apto ao processo de emancipação. Os PDS’s, PAE’s e os territórios sob gestão do ICMbio - Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade podem atingir o nível de consolidação máximo mas não podem ser emancipados. No caso dos PDS’s e PAE’s, a gestão do territórios, após a processo de consolidação, ficará por conta do órgão ambiental responsável pela política ambiental na região onde foram implantados.

O INCRA, em 2012, apresentou uma proposta que pretende reduzir o tempo de consolidação dos territórios, que vai estar dividida em duas fases: “A” e “B”. Na fase A, que deverá durar até dois anos, pretende-se: o planejamento da obtenção; a vistoria e avaliação e anteprojeto (concepção espacial socioproductiva e ambiental); a edição do Decreto; inscrição e cadastro de candidatos; a inclusão dos candidatos em ações de segurança alimentar e cidadania; a seleção para relação de beneficiários; o ajuizamento e imissão na posse; a criação do projeto e homologação das famílias. Na fase B, que terá duração de até cinco anos, planeja-se: execução dos serviços topográficos; contratação de assistência técnica e elaboração do Plano de Desenvolvimento a partir do anteprojeto; implantação, crédito e infraestrutura; habitação; PRONERA – Programa Nacional de Educação para a Reforma Agrária; capacitação dos assentados; investimento produtivo; Terra sol; avaliação e consolidação.

Os movimentos socioterritoriais são contra o processo de emancipação dos territórios da Reforma Agrária, uma vez que de posse do título de propriedade as famílias estariam submetidas a regras mercadológicas. Os movimentos, em sua grande maioria, defendem que os territórios reformados devem permanecer sob o controle do Estado e que títulos de concessão de uso sejam concedidos as famílias, um dos mecanismos previstos pela Constituição de 1988. Na contra mão deste processo foi criada uma política pública, o PAC - Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária, que pretende acelerar a emancipação destes territórios, intensificando a emissão de títulos de propriedade para as famílias beneficiadas.

2 Conceitualização da Reforma Agrária

Nesta parte, discutimos a conceitualização da Reforma agrária baseada em algumas obras, consideradas por nós relevantes, de estudiosos que se debruçaram sobre essa questão. Muitos desses autores, ao longo do século XX, discutiram em seus trabalhos sobre a Reforma Agrária e os impactos de alguns processos reformistas que ocorreram ao redor do mundo. As principais experiências de Reforma do século XX também serão apresentadas neste capítulo.

O sociólogo colombiano Antonio Garcia analisou em duas obras (1967 e 1973) o processo de Reforma Agrária na América Latina. No livro, publicado em 1967, intitulado *Dinamica de las reformas agrarias en América latina*, com o apoio do ICIRA - *Instituto de Capacitacion e Investigación en Reforma Agraria*, Garcia defendeu uma ruptura com as teorias ocidentais referentes à conceitualização da Reforma Agrária, que eram, em sua grande maioria, fundamentadas em noções tecnocráticas de mudança ou em ideologias das nações industrializadas, capitalistas ou socialistas. Para Garcia, a leitura feita nos países industrializados não condizia, na maioria dos casos, com a realidade latino-americana. O autor entende que:

[...] casi todos los esquemas occidentales se basan en supuestos como el de que há sido superado el ciclo de la 'sociedad colonia' y de las relaciones señoriales, y el de que la estructura latifundista clásica ha sido reemplazada por una estructura abierta, integrada y de grandes espacios. La preocupación de los teóricos europeos o norteamericanos por asignar AL pago de indenizaciones la naturaleza de núcleo esencial de la reforma agrária, presupone el que hayan desaparecido las antiguas formas del monopolio señorial sobre la propiedad de la tierra, el agua y los bosques, y el que funcionen, realmente, un mercado de tierras como mecanismo redistribuidos de los recursos físicos y un mercado de trabajo rural com mecanismo redistribuidos de los ingresos agrícolas. De outra parte, los enfoques tecnológicos se orientan en el sentido de diseñar tipos perfeccionistas de 'reformas agrarias integrales' (en la que, al decir de una economista inglesa, parece darse todo a los campesinos menos la tierra) o en el de sustituir la reforma agraria por políticas keynesianas o 'funcionales' de desarrollo agrícola (estímulos a la inversión, mejoramiento de las tecnologías, manejo de mecanismos tributarios, subvención pública a los propósitos innovadores de la productividad rural) (GARCIA, 1967, p.1).

Deste ponto de vista, a Reforma Agrária na América Latina deveria estar pautada em nosso processo histórico e não apenas em experiências ocorridas em outros países, pois uma política pública de Reforma Agrária não pode ser concebida como se fosse um "enlatado qualquer", que pode ser utilizado independente do contexto e de fatores históricos de

formação econômica e política. Embasar a construção de uma política de Reforma Agrária em experiências que não possuem nenhuma ou pouca relação com nosso processo de formação é um grande equívoco. Para Garcia, a Reforma Agrária deve ser entendida

[...] como operación estratégica de desarrollo económico y social de las naciones atrasadas y no sólo como política de justicia social, como expresión agrarista del 'hambre campesina de tierras', como aspiración burguesa a una economía de mercado o como proyecto tecnocrático de reemplazar, artificialmente y sin cambios estructurales, la sociedad tradicional latinoamericana por una “sociedad industrial de modelo norteamericano o europeo” (GARCIA, 1967, p.3).

Fica claro que a Reforma Agrária deve ir além de uma política pública criada para sanar problemas específicos, como, por exemplo, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, onde a Reforma Agrária foi implantada na tentativa de amenizar as tensões sociais, evidenciadas pela crescente violência no campo, neste caso, o caráter estrutural e o potencial transformador da Reforma Agrária, destacados por Garcia, foram subjugados pelo governo brasileiro.

Em 1973, Garcia publicou o livro intitulado *Sociologia de la reforma agrária en la América latina*, no qual sistematizou e dividiu a Reforma Agrária em três grandes categorias. A primeira tratou da *Reforma agrária Estructural*, baseada num processo reformista revolucionário, liderado por novas forças sociais e, fundamentada na modificação radical das relações de poder de um determinada sociedade e nas normas institucionais que as sustentavam. A segunda categoria diz respeito à *Reforma Agrária Convencional*, apoiada em uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais, que visa modificar o funcionamento da estrutura agrária sem grandes mudanças nas normas institucionais da sociedade tradicional. A terceira categoria abordou a *Reforma Agrária Marginal ou Contra-Reforma Agrária*, que pretende manter o monopólio sobre a terra ou sobre as estruturas fundiárias, promovendo uma reparação superficial, desviando a pressão dos movimentos socioterritoriais de luta pela terra.

Entendemos por movimento socioterritorial a ação que tem como trunfo o território, pois “Impor sua territorialidade, imprimir no espaço o conjunto de seus valores, ideias e vontades, faz com que a conquista do território seja um trunfo para os movimentos socioterritoriais” (PEDON, 2009, p.174).

[...] a conquista do território é um elemento definidor da identidade dos movimentos socioterritoriais. Diversamente dos movimentos socioespaciais, cuja constituição se encerra na sua estrutura organizativa,

o espaço é concebido como base na qual se assentam seus elementos, não sendo, ele próprio, definidor de sua identidade (PEDON, 2009, p. 184).

A primeira categoria de Garcia, fundamentada numa mudança estrutural, ocorreu na Rússia, no início do século XX, onde a Revolução Socialista, que teve no campesinato um grande protagonista, alterou radicalmente as relações de poder que sustentavam o *status quo* dominante.

A segunda categoria é a da Reforma Agrária Conservadora, sustentada por uma operação negociada que mantém, em parte, o *status quo* dominante. Ela ocorreu no Brasil sem grande sucesso, na elaboração dos PNRA's - Planos Nacionais de Reforma Agrária, onde os governos de Sarney e Lula buscaram no diálogo com os movimentos socioterritoriais implementar no país uma política de Reforma Agrária que atendesse às reivindicações dos camponeses. Todavia, como as forças em ambos os governos era contrária a alterações profundas nas estruturas que mantêm o *status quo*, esses planos ficaram aquém das metas estabelecidas.

A terceira categoria denomina-se Reforma Agrária Marginal ou Contra-Reforma Agrária. Ela é, também, resultado da correlação de forças contrárias que inviabilizam qualquer tipo de transformação social. No Brasil, a Reforma Agrária, implantada durante a ditadura militar, teve esse caráter. Para isso, os militares concentraram suas ações em três frentes: a criação de projetos de colonização (principalmente na Amazônia brasileira); a perseguição e assassinato de camponeses e lideranças de movimentos socioterritoriais e; no fortalecimento do capitalismo agrário. Ou seja, além de marginalizar os camponeses que lutavam por terra, criando projetos de colonização em áreas deficientes em infraestruturas e equipamentos públicos, os militares utilizaram de violência para coibir a organização camponesa, ao mesmo tempo em que fortaleciam o território capitalista no campo.

Uma linha tênue separa a segunda da terceira categoria. No caso brasileiro, os processos reformistas, baseados em Planos Nacionais, foram formulados a partir do diálogo entre o governo, os movimentos socioterritoriais e demais setores da sociedade civil organizada. Esses planos, apesar do diálogo estabelecido, resultaram em um processo reformista conservador. Todavia, algumas modificações na estrutura dominante e alguns avanços políticos importantes foram alcançados, sem causar grandes transformações no *status quo*. Já na Reforma Agrária Marginal, além da manutenção, temos um fortalecimento do *status quo*.

O economista Peter Dorner, que foi membro da Comissão Especial de Reforma Agrária da FAO - *Food and Agriculture Organization*, em seus estudos, ainda na década de

1970, analisou a Reforma Agrária a partir de uma perspectiva econômica, destacando a importância de processos reformistas para o desenvolvimento econômico. Em seu livro *Reforma agrária e desenvolvimento econômico*, ele analisa as estratégias de desenvolvimento que devem estar atreladas ao processo reformista. Para ele, a “Reforma Agrária tem um significado profundo, essencial, que abrange alterações significativas e intencionais da posse da terra - modificações da propriedade e controle da terra e dos recursos hídricos” (DORNER, 1972, p.21). O autor destaca que o debate em torno da Reforma Agrária ganhou mais importância após o término da Segunda Guerra Mundial, no bojo das políticas desenvolvimentistas da época

[...] a Reforma Agrária, como problema de desenvolvimento explícito e estratégico, tornou-se mais proeminente nas últimas décadas. O fim da Segunda Guerra Mundial assinalou o começo de uma era nova. Muitos países obtiveram independência política nas duas décadas que se seguiram ao término da guerra. O colonialismo desmoronou-se, e as antigas potências iniciaram um desmantelamento de impérios em grande escala. Formaram-se governos nacionais novos, independentes do domínio estrangeiro, que colocaram o desenvolvimento interno entre os primeiros problemas a atacar. Foi esta a fase inicial daquilo que é agora coisa corrente - planos nacionais para participação ativa do Governo no estímulo do desenvolvimento econômico (DORNER, 1972 p.26).

Apesar da Reforma Agrária ter sido considerada importante no processo de desenvolvimento econômico no pós guerra, muitos obstáculos impediram sua efetivação ao redor do mundo, como, por exemplo, no caso brasileiro e chileno, nas décadas de 1960 e 1970. De acordo com Dorner, a estreita ligação dos interesses econômicos e políticos com os interesses agrários “é um dos mais fortes obstáculos com os quais depara a reforma agrária, reforma que implica inevitavelmente decisões políticas drásticas e confrontações de várias ordens” (DORNER, 1970, p.36).

Recentemente, o jornalista Alceu Luís Castilho denunciou a relação obscura que existe entre os políticos e setores do agronegócio, norteadas pela propriedade privada da terra. O jornalista analisou o patrimônio declarado dos políticos eleitos e das doações de empresas para as campanhas eleitorais para explicar a “instituição” no país do *Partido da terra*, que visa garantir os interesses e consolidar a hegemonia do agronegócio e de setores conservadores do campo brasileiro (CASTILHO, 2012).

Cabe ressaltar, que essa situação não se restringe aos poderes legislativo e executivo, uma vez que os interesses do agronegócio também estão garantidos no âmbito do poder judiciário. Para citar um exemplo da atuação do judiciário em defesa dos interesses do capitalismo agrário, Fernandes (2010) explica que durante o governo Fernando Henrique

Cardoso, "as ocupações de terra eram acompanhadas com rigor pelo governo e as liminares de reintegração de posse e despejo das famílias ocupantes eram expedidas em menos de vinte e quatro horas, que resultava na maior parte das vezes na prisão das lideranças. A esse processo político denominamos de judicialização da luta pela reforma agrária" (FERNANDES, 2010, p.552). Esse jogo de interesses, enfatizado por Donner (1970) e ressaltado por Castilho (2012) e Fernandes (2010), é o “pano de fundo” do desenvolvimento e avanço do capitalismo no campo.

Outros autores abordaram a conceitualização da Reforma Agrária ao analisarem as experiências reformistas em alguns países pelo mundo. Fernando Sanz-Pastor (1988), ao tratar da necessidade da Reforma Agrária na Espanha em meados do século XX, em sua obra intitulada *A urgência da Reforma Agrária*, explica que ela “está, em geral, ligada ao conceito de revolução camponesa” (SANZ-PASTOR, 1988, p.11). Para ele, o advento da “Revolução Verde” e “a implantação de moderna maquinaria, novas técnicas, sementes selecionadas, adubos, tratamentos fito-sanitários, etc., tem provocado mudanças profundas no velho conceito de 'a terra para quem nela trabalha'" (SANZ-PASTOR, 1988, p.12), partindo dessa concepção, qualquer "reivindicação atual por Reforma Agrária deve levar em consideração esta nova situação, mesmo reconhecendo que nos países subdesenvolvidos tenha que se pensar primeiramente em dar trabalho à enorme população ativa, que ainda permanece no campo” (SANZ-PASTOR, 1988, p.12). O autor defende, ainda, que a "velha e clássica Reforma Agrária foi superada pela chamada Revolução Verde, seus princípios podem ser aplicáveis como primeiro passo em países subdesenvolvidos, com uma grande concentração da terra em poucas mãos” (SANZ-PASTOR, 1988, p.14).

Para Sanz-Pastor, a Reforma Agrária já está superada, o que basta apenas é a adequação dos camponeses marginalizados a lógica “modernizante” do capitalismo agrário, para que eles consigam se inserir no sistema capitalista, sanando seus problemas e dificuldades. A linha de raciocínio que serve de base para as ideias defendidas por Sanz-Pastor é a mesma seguida por muitos dos interlocutores favoráveis ao agronegócio e defensores do capitalismo no Brasil. Nessa perspectiva, a Questão Agrária já está superada e "as desigualdades geradas pelas relações capitalistas são um problema conjuntural e pode ser superada por meio de políticas que possibilitem a 'integração' do campesinato ou 'agricultor de base familiar' ao mercado capitalista" (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012, p.29-30).

Já para Cláudio Thomaz Bornstein (1982), na obra intitulada *A Reforma Agrária na Nicarágua*, a “Reforma Agrária evidentemente não pode ser isolada de um contexto mais

geral relativo ao estágio de desenvolvimento da sociedade na qual ela se insere” (BORNSTEIN, 1982, p. 56). Esse autor tem o mesmo ponto de vista que Garcia (1967), ao reconhecer que “A Reforma agrária é questão complexa e requer todo o cuidado para evitar generalizações, regras fixas e inflexíveis ou soluções simplistas” (BORNSTEIN, 1982, p.75). Outro raciocínio interessante apresentado por Bornstein é de que:

[...] nem todos os aspectos de uma reforma agrária podem ser expressos em uma lei. Por exemplo, uma reforma agrária inclui também infraestrutura no campo, o que significa dar créditos, montar uma estrutura de transporte, armazenagens e comercialização do produto, difundir técnicas modernas de plantio, permitir a aplicação de insumos modernos, mecanização e etc. (BORNSTEIN, 1982, p.77).

Ou seja, a Reforma Agrária além de estar assegurada no âmbito legal e das regras institucionais de uma dada sociedade, necessita ser acompanhada de políticas públicas que assegurem o desenvolvimento de seus beneficiários. A Reforma Agrária, neste caso, seria a política pública principal (política macro), que deveria ser acompanhada de políticas públicas complementares, respeitando a diversidade territorial e, que propiciaria o desenvolvimento territorial dos países.

No âmbito nacional, José Gomes da Silva, em sua obra *A Reforma Agrária no Brasil* (1971), explica-nos que a conceitualização da Reforma Agrária deve responder "aos enunciados básicos de um bom conceito (que, quando, quanto, onde, como, quem)" (SILVA, 1971, p.37). Neste trabalho, o autor sistematizou três tipos possíveis de transformações que podem acarretar em melhoramentos para o setor agrícola, são eles: *simples instrumentos de política; modificações nas estruturas existentes e; modificações das estruturas existentes*.

Para ele, os *simples instrumentos de política* "raramente conduzem a qualquer transformação substancial" (SILVA, 1971, p. 18) e se referem a mudanças quantitativas, como, por exemplo, o aumento de impostos, crédito e subsídios. Essa visão de José Gomes da Silva é próxima da terceira categoria suscitada por Garcia (1973), referente à Reforma Agrária Marginal.

Em relação às *modificações nas estruturas*, "o *status quo* permanece, verificando-se apenas alterações de maior ou menor profundidade" (SILVA, 1971, p.18). Essa concepção se encaixa na categoria da Reforma Agrária Convencional ou Conservadora de Garcia (1973) e se aproxima das ideias defendidas por Sanz-Pastor (1988).

Nas reformas ou mudança *das estruturas* se faz necessária "a troca dos sistemas vigentes por outros, como é o caso da modificação do regime de posse e uso da terra, da introdução da agricultura de grupos e etc." (SILVA, 1971, p.18). Tal visão é próxima da

Reforma Agrária Estrutural proposta por Garcia (1973), a diferença é que Silva está centrado apenas nas transformações agrícolas, desconsiderando em sua análise transformações sociais de toda ordem vigente.

Sobre essas tipologias Silva complementa e nos explica ainda

Um exemplo concreto permitirá estabelecer o claro divisor de águas que existe entre as gradações de políticas agrícolas: a redução da taxa de juro para o financiamento de adubos seria um mero instrumento de política; a introdução de um sistema de financiamento integral constituiria uma mudança na estrutura que regulamenta a utilização desse importante insumo agrícola; a nacionalização da indústria de adubos representaria uma reforma (SILVA, 1971, p.19).

Silva define conceitualmente a Reforma Agrária como um "processo amplo, imediato e drástico de redistribuição de direitos sobre a propriedade privada da terra agrícola, promovido pelo Governo, com a ativa participação dos próprios camponeses e objetivando sua promoção humana, social, econômica e política" (SILVA, 1971, p. 37, grifo nosso). Essa ideia de Reforma Agrária não coloca em questionamento o modo capitalista de produção, já que está centrada, principalmente, na redistribuição da terra. No Brasil e, em grande parte dos países pelo mundo, a Reforma Agrária não se realiza ou não se realizou, devido, justamente, a essa intencionalidade (redistribuição da propriedade da terra).

Entendo que uma política de Reforma Agrária deve ter como intuito principal fortalecer o território camponês, e isto significa, conseqüentemente, enfraquecer o território capitalista, da mesma forma que o desenvolver o território capitalista debilita o território do campesinato. No Brasil, historicamente, o território capitalista é hegemônico. O território do campesinato se (re)cria a partir da conflitualidade gerada pelos ajustes espaciais necessários à expansão e à manutenção da hegemonia capitalista (HARVEY, 2006), que expropria o camponês e o obriga a disputar territórios em outras partes do país. Oliveira (2001) compreende que:

Esse processo, como se vê, está assentado no processo contraditório de desenvolvimento do capital que, ao mesmo tempo em que expropria, abre a possibilidade histórica do retorno à terra, em geral em lugares distantes daqueles primeiros (OLIVEIRA, 2001, p. 50).

Por isso, Silva (1970) elucida que a modificação ocasionada

pela Reforma Agrária necessita ser drástica, isto é, a 'agricultura reformada' precisa apresentar características estruturais totalmente diferentes do *status quo* há pouco modificado e não apenas constituir uma tênue e transitória

concessão para acalmar a inquietação camponesa porventura reinante na ocasião” (SILVA, 1971, p.39)

Reformas Agrárias Marginais ou Conservadoras não atentam contra a hegemonia do capital. Gileno de Carli, em sua obra *a História da Reforma Agrária* (1985), faz uma análise de experiências ocorridas na China, em Cuba, no México e na Itália. Carli, assim como Garcia, é contrário à adoção de “esquemas prontos” relativos à implementação da Reforma Agrária. Para ele,

seria uma estultice querer transplantar para o Brasil uma reforma agrária adotada em qualquer outro país, como um remédio para as dificuldades que nos são peculiares, com estruturas diferentes, mentalidades diversas, com grau de conhecimento técnico distanciado para mais ou para menos, com relações demográficas as mais variadas, com climas os mais diferentes, com típicas economias regionais. Áreas muito secas, zonas muito úmidas, centros altamente concentrados, populações de alto como de baixo consumo, produtividade diferenciada, solos, desertos, regimes de trabalho. Uma área continental. Problemas não de um só país, mais de vários mundos, dentro de uma unidade política que atravessou os tempos de todas as vicissitudes (CARLI, 1985, p.135)

O autor defende que a Reforma Agrária brasileira deve ter como base de sustentação uma série de “providências legislativas” para que essa reforma seja alcançada de forma pacífica, como, por exemplo: uma lei de acesso a terra; uma lei de arrendamento e parceria; uma lei sobre crédito agrícola; uma lei de organização rural; uma lei de irrigação; uma lei de sobre ensino rural. Essa visão de Carli, que se contrapõe à tese de Bornstein, ignora a conflitualidade existente no campo brasileiro, onde as forças opostas à Reforma Agrária (que exercem o controle político e econômico do Estado) não permitiria a realização de uma reforma baseada em tais modificações. Carli trata o tema da Reforma Agrária de forma simplista, ignorando outras dimensões do território e a necessidade de pensarmos esse processo como uma questão estrutural que deve ser acompanhada, planejada e gerida pelo Estado em consonância com a sociedade e os seus beneficiários.

Na análise que realizamos até o momento, vimos que a Reforma Agrária pode ser realizada por, pelo menos, três possibilidades a saber: a *Reforma Agrária Conservadora*, Reforma Agrária Marginal e Reforma Agrária Estrutural. A primeira consiste em uma operação negociada entre antigas e novas forças sociais com o intuito de sanar questões pontuais por meio da utilização de instrumentos estatais. Na Reforma Conservadora, o Estado tenta evitar ao máximo o conflito com interesses dos capitalistas. Essa possibilidade de reforma reúne características da segunda categoria proposta por Garcia (1973) – a

Reforma Agrária Convencional – e; da segunda possibilidade apresentada por Silva, isto é, as modificações nas estruturas existentes.

A segunda, da *Reforma Agrária Marginal*, apresentada por Garcia (1973) baseia-se na manutenção da hegemonia (pré) dominante que teria como base a implementação os *simples instrumentos de política* destacados por Silva (1971).

A terceira possibilidade é a *Reforma Agrária Estrutural e, está* baseada em grandes transformações das estruturas. Ela é precedida ou sucedida por um processo revolucionário, liderado por novas forças sociais e, fundamenta-se na modificação radical das relações de poder de uma determinada sociedade e nas normas institucionais que a sustentava (Garcia 1967; 1973). Garcia tem um ponto de vista mais radical em relação às transformações sociais que devem decorrer de um processo reformista. Essa possibilidade de Reforma está presente historicamente nas reivindicações dos movimentos socioterritoriais no Brasil (a Reforma Agrária Popular do MST – Movimento dos Sem-terra; a Reforma Agrária na lei e na Marra das Ligas Camponesas; o Plano Camponês do MPA - Movimento dos Pequenos Agricultores) que, em maior ou menor grau, defenderam e defendem mudanças no *status quo* garantidor da hegemonia do capitalismo no campo brasileiro.

Ao analisar a Reforma Agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita, Fernandes (2013) destaca que o grande entrave à realização da Reforma Agrária não está centrado apenas na questão da concentração fundiária. Do ponto de vista desse autor, para que uma política de Reforma Agrária obtenha êxito, é necessário eliminar a hegemonia do agronegócio sobre os rumos do desenvolvimento do país,

[...] mas para implantar a reforma agrária é preciso muito mais que a desconcentração fundiária, é imprescindível eliminar a hegemonia do agronegócio sobre as políticas de desenvolvimento da agropecuária e reconhecer a importância das diferentes relações de produção, como a familiar, a associativa e a cooperativa (FERNANDES, 2013, p.191).

A Reforma Agrária brasileira, com exceção as pretensões políticas do governo João Goulart (Jango), sempre teve um caráter conservador e/ou marginal, sendo que algumas políticas e ações pontuais que não afetaram a concentração fundiária e a hegemonia do capitalismo agrário foram implementadas.

Podemos, a partir da definição das três formas possíveis de Reforma Agrária, afirmar que esse processo no Brasil tem como ponto de partida a luta dos movimentos socioterritoriais que reivindicam, em menor ou maior grau, uma *Reforma Agrária Estrutural* e; resulta ou no *conservadorismo do Estado*, que elabora planos e estipula metas que poucas

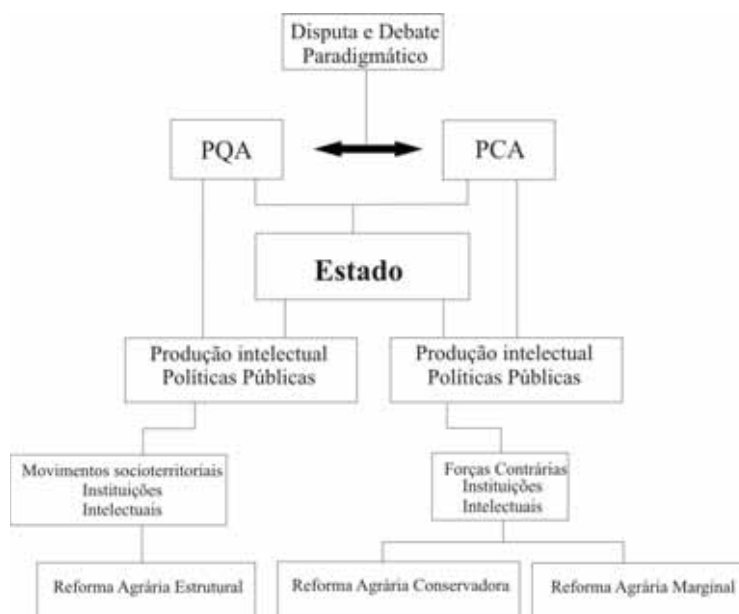
vezes são cumpridas, ou em uma *política marginal*, que consolida a hegemonia do capital e a subalternidade do campesinato.

Busquei sintetizar na figura 1, as três possibilidades de Reforma Agrária no contexto brasileiro. Inicialmente analisei este processo a partir de uma perspectiva linear e retilínea. Todavia, percebi, nos debates com o orientador, que o processo de Reforma Agrária, apesar de ter como força motriz a ação dos movimentos socioterritoriais, não é retilíneo, nem unilateral. A Reforma Agrária brasileira é dialética e complexa. Neste sentido, reconsiderei o ponto de vista inicial e pautei essa síntese na disputa paradigmática. Fernandes, Welch e Constatino nos explicam que os paradigmas

[...] representam as visões de mundo, que contém interesses e ideologias, desejos e determinações, que se materializam através de políticas públicas nos territórios de acordo com as pretensões das classes sociais. Através do recurso paradigmático, os cientistas interpretam as realidades e procuram explica-las (FERNANDES; WELCH; E CONSTATINO, 2012 p.29).

É a partir deste ponto de vista que encaramos o debate a respeito da Reforma Agrária, paradigmas, sustentados por um debate teórico, conceitual e por uma série de movimentos, que disputam o controle do Estado e de suas políticas públicas.

Figura 1 – Processo de Reforma Agrária brasileira



Elaboração: Herivelto Fernandes Rocha, 2013.

A Reforma Agrária Estrutural faz parte das reivindicações dos principais movimentos socioterritoriais do país. Nas décadas de 1950 e 1960, por exemplo, as ligas camponesas defendiam uma “Reforma Agrária na lei ou na marra”, essa reivindicação tinha

como intuito uma reforma radical na estrutura fundiária brasileira, as ligas camponesas tiveram forte influência política da revolução cubana, Stedile (2006) destaca que:

[...] a Revolução Cubana exerceu grande influência no conteúdo político e no crescimento das Ligas Camponesas. Em abril de 1960, dois dirigentes das Ligas (Francisco Julião e Clodomir Moraes) acompanharam o candidato à presidência da República Jânio Quadros, em sua viagem a Havana e Caracas, de onde regressaram entusiasmados com a reforma agrária cubana e com o grande movimento rural que se realizava na Venezuela, com mais de mil sindicatos agrícolas e umas 300 ligas camponesas (STEDILE, 2006, p.45)

As Ligas Camponesas com seu radicalismo respondiam aos anseios dos camponeses, que exigiam uma resposta imediata e concreta aos problemas que estavam enfrentando. Fernandes (1999) esclarece que

[...] a atuação das Ligas era definida na luta pela reforma agrária radical, para acabar com o monopólio de classe sobre a terra. Em suas ações, os camponeses resistiam na terra e passaram a realizar ocupações. Por parte das instituições, ao contrário, tanto o PCB quanto a Igreja Católica defendiam uma reforma agrária que deveria ser realizada por etapas, por meio de pequenas reformas e com indenização em dinheiro e em títulos. Parte das ligas tentaram organizar grupos guerrilheiros, quando então ocorreu a prisão de muitos trabalhadores e os grupos foram dispersados pelo Exército. Com o golpe militar de 1964, as Ligas Camponesas e outros movimentos foram aniquilados (FERNANDES, 1999, p.23).

Na década de 1980, após a ditadura militar, o MST recoloca a Reforma Agrária na pauta política nacional. Em sua gênese, o MST tinha como norte a luta contra as relações capitalistas. Em relação a esse movimento, Fernandes (1999) explica que:

[...] em seu desenvolvimento, o MST sempre teve como referências estes princípios: **lutar contra o capital na construção de uma sociedade sem exploração**; lutar pela terra e pela reforma agrária, para que a terra esteja sempre a serviço de toda a sociedade; lutar pela dignidade humana, por meio da justa distribuição da terra e das riquezas produzidas pelo trabalho; lutar sempre pela justiça com base nos direitos humanos; lutar contra todas as formas de dominação e procurar em todo tempo e lugar a participação igualitária da mulher (FERNANDES, 1999, p.77, grifo Nosso).

Nota-se nesses objetivos uma proposta de Reforma Agrária Estrutural que busca atingir, também, o modo de produção capitalista. Atualmente, o MST incorporou outras bandeiras, como a democratização dos meios de comunicação e a reforma do sistema político.

A *Reforma Agrária Marginal* foi mais evidente no país durante os governos militares, onde a reforma esteve condicionada, majoritariamente, aos projetos de colonização. Para

Garcia (1973), na Reforma Agrária Marginal se visa desviar “*la presión campesina o la presión nacional sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías, de propiedad fiscal y localizadas en zonas periféricas*” (GARCIA, 1973, p.19). Nesse sentido, os projetos de colonização implementados pelos governos militares cumpriram com esse objetivo. Aliado ao processo de colonização, os militares iniciaram um processo de “aniquilação” (FERNANDES, 1999, p.30) dos movimentos socioterritoriais e das lideranças camponesas. Em estudo recente da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República em parceria com o MST, intitulado *Camponeses Mortos e Desaparecidos: Excluídos da Justiça de Transição*, reconheceu que 756 camponeses foram mortos ou desapareceram durante os governos militares².

Na tabela 2, analisamos a distribuição territorial da Reforma Agrária durante os governos militares. Na região Norte foram criados 41% dos projetos (25), com 75% das famílias beneficiadas (78.294) em mais de 85% do total de terras (7,5 milhões de hectares) destinadas à Reforma Agrária nesse período. Esses dados reafirmam a intencionalidade dos governos militares em utilizar a região Norte do país como “válvula de escape” para a Reforma Agrária. No livro *Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos*, de 1987, o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira relata que algumas famílias envolvidas no conflito histórico na Encruzilhada Natalino, no sul do país, foram removidas para projetos de colonização na região Norte, um indício claro da intencionalidade dos governos militares.

Tabela 2 – Brasil - Reforma Agrária – Governos Militares 1964-1984

Região	Territórios criados	%	Famílias beneficiadas	%	Área (ha)	%
CO	11	18,0	12.863	12,4	821.935	9,3
N	25	41,0	78.294	75,6	7.570.510	85,5
NE	13	21,3	10.150	9,8	427.489	4,8
S	7	11,5	886	0,9	10.847	0,1
SE	5	8,2	1.367	1,3	20.685	0,2
Brasil	61	100	103.560	100	8.851.466	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 3, destacamos a tipologia dos territórios criados pelos governos militares. Nesse período, a criação de projetos de colonização foi predominante, foram mais de 79,2 mil famílias contempladas numa área que ultrapassou os 7 milhões de hectares. Já os projetos de assentamentos federal e estaduais responderam por 24,4 mil famílias beneficiadas numa área de 1,7 milhões de hectares.

² <http://noticias.r7.com/brasil/noticias/governo-identifica-1-196-camponeses-mortos-e-desaparecidos-entre-1961-e-1988-20120927.html>

Tabela 3 – Brasil – Tipologia dos territórios – Governos Militares 1964-1984

Tipologia	Territórios criados	Famílias Beneficiadas	Área (ha)
PA	23	24.023	1.642.640
PAD	8	18.397	1.614.692
PAR	3	1.214	274.844
PC	10	7.682	276.957
PE	2	370	10.681
PIC	15	51.874	5.031.652
Total	61	103.560	8.851.466

Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 4 e na prancha 1, destacamos o quadro geral das políticas de obtenção de terras utilizadas na criação dos territórios da Reforma Agrária entre 1964 e 1984. Verificamos um grande equilíbrio entre as políticas de regularização fundiária e as políticas de desapropriação. Nesse período, apenas seis políticas de obtenção de terras foram utilizadas. Essa é outra característica que chama a atenção num processo marginal, isto é, uma baixa diversidade de tipos de territórios e de políticas de obtenção de terras.

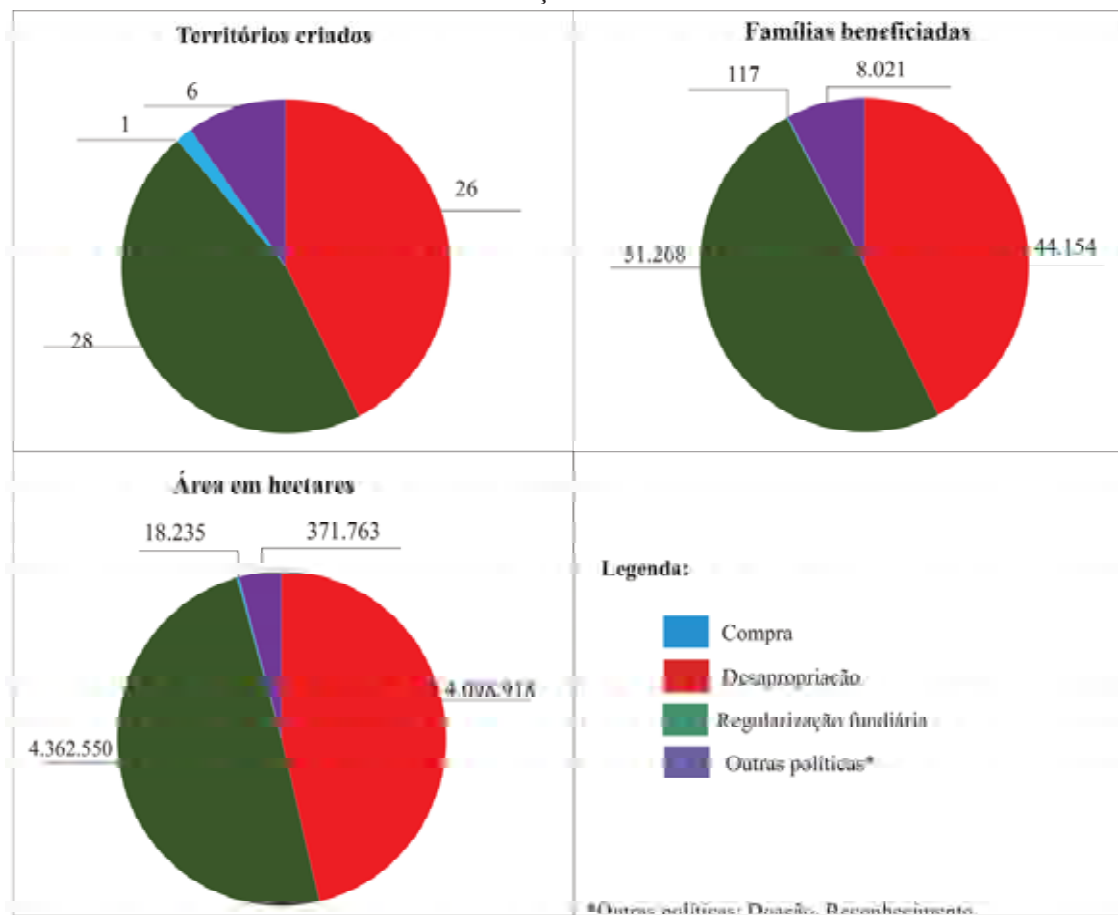
Tabela 4 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Governos Militares 1964-1984

Pol. de Obtenção	Territórios criados	Famílias beneficiadas	Área (ha)
Arrecadação	26	50.681	4.355.726
Compra	1	117	18.235
Desapropriação	26	44.154	4.098.918
Doação	4	7.651	361.082
Reconhecimento	2	370	10.681
Transferência	2	587	6.824
Total	61	103.560	8.851.466

Fonte: DATALUTA, 2013.

Podemos afirmar que os governos Sarney, Collor e Itamar representaram a transição entre a Reforma Agrária Marginal (políticas de colonização e violência no campo) e a Reforma Agrária Conservadora, intensificada nos governos FHC e Lula. Tanto na reforma marginal, quanto na conservadora, o *status quo* é mantido. A diferença entre essas duas possibilidades é que na reforma de caráter conservador alguns avanços foram conquistados pelos movimentos socioterritoriais e numa reforma agrária marginal, característica do período militar, tivemos um recuo da Reforma Agrária que veio acompanhado do aumento da violência e perseguição contra os camponeses.

Prancha 1 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Governos militares 1964-1984



Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 5, destacamos a espacialização da Reforma Agrária nos governos FHC e Lula. Nota-se que a Reforma Agrária continua concentrada na região da Amazônia brasileira, são mais de 350 mil famílias beneficiadas em quase 52 milhões de hectares. O Nordeste foi uma das regiões que mais apresentou mudanças em relação ao período militar, durante a ditadura, a região respondeu por 21,3% dos projetos criados (13 projetos), 9,8% das famílias (10.150 famílias beneficiadas) e 4,8% das terras. Já nos governos FHC e Lula, os dados foram os seguintes: 46,8% dos projetos criados; 33,7% das famílias beneficiadas em 12,3% da área total destinada à Reforma Agrária nesses dois governos.

A implantação da Reforma Agrária neste período não estava mais restrita apenas ao deslocamento da pressão pela terra. Nos 20 anos de governos militares 8,8 milhões de hectares foram destinados à Reforma Agrária, beneficiando pouco mais de 103 mil famílias. Nos 16 anos de governo FHC e Lula foram mais de 800 mil famílias beneficiadas numa área que ultrapassa os 70 milhões de hectares. Essa diferença entre os dois períodos pode ser explicada pelo aumento do número de movimentos socioterritoriais. Isso é reflexo da (re)conquista das liberdades individuais alcançadas com o fim da ditadura. Segundo dados

do DATALUTA (2011), 114 movimentos socioterritoriais atuaram em todo o país nas duas primeiras décadas do século XXI a consolidação da democracia, o aumento expressivo do número de movimentos socioterritoriais fizeram crescer também os resultados da Reforma Agrária no país.

Tabela 5 – Brasil – Reforma Agrária – Governos FHC e Lula 1995 - 2010

Região	Territórios criados	%	Famílias beneficiadas	%	Área (ha)	%
CO	1.353	17,1	148.063	16,8	7.306.404	10,4
N	1.522	19,2	359.592	40,9	52.275.353	74,6
NE	3.685	46,6	295.830	33,6	8.587.769	12,3
S	651	8,2	31.251	3,6	652.200	0,9
SE	704	8,9	44.431	5,1	1.262.733	1,8
Brasil	7.915	100	879.167	100	70.084.459	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

Nos governos FHC e Lula, a diversidade tanto da tipologia quanto das políticas de obtenção de terras, também se elevou (tabela 6). Foram 17 tipos de territórios criados em todo o país. Os assentamentos quilombolas, fundo de pasto, reservas extrativistas são resultado deste novo sentido (direção e conceito) da Reforma Agrária, pós período militar.

Tabela 6 – Brasil – Tipologia dos territórios – Governos FHC e Lula 1995-2010

Tipologia	Territórios Criados	Família beneficiadas	Área (ha)
AQ	110	12.891	880.214
FLOE	7	1.912	1.984.653
FLONA	11	3.575	5.416.458
PA	5853	567.597	23.196.924
PAC	14	3.544	318.954
PAE	333	94.164	8.758.093
PAF	6	1.367	271.104
PAM	3	112	358
PCA	101	5.116	21.787
PDS	115	29.860	3.147.365
PE	1028	84.301	3.218.291
PEAX	9	5.978	243.504
PEAS	1	33	8.072
PFP	152	4.951	196.167
PRB	92	2.867	120.573
RDS	14	8.952	9.543.203
RESEX	66	51.947	12.758.739
Total	7.915	879.167	70.084.459

Fonte: DATALUTA, 2013.

Essa maior diversidade evidencia que mesmo diante de um processo conservador, onde o território do capitalismo foi extremamente favorecido e teve sua hegemonia consolidada, algumas conquistas foram possíveis para o campesinato. Mas, mesmo diante desse cenário, que chega a ser otimista em relação aos períodos anteriores, pouco se alterou

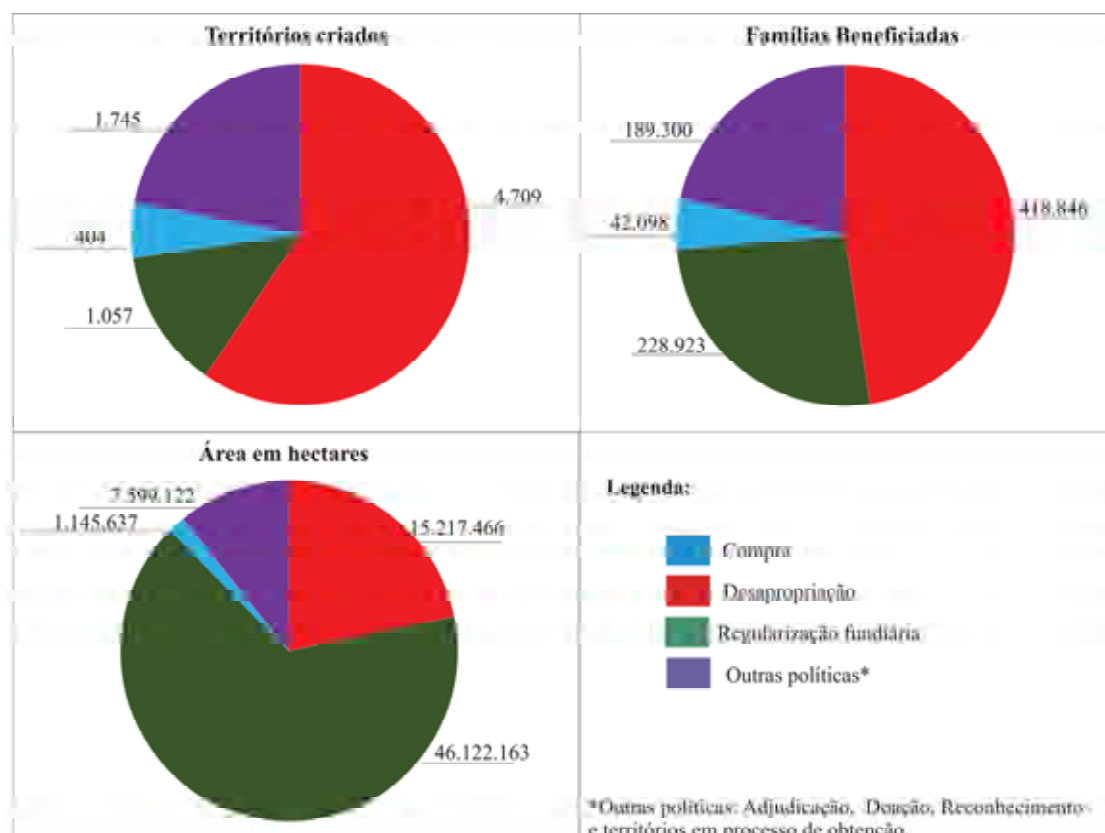
na concentração de terras e, consequentemente, na concentração política e econômica em torno do complexo de sistemas do capitalismo no campo brasileiro. Na década de 1970, o índice de Gini da concentração fundiária era de 0,855 e, em 2006, esse índice estava na casa dos 0,856.

Tabela 7 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Governos FHC e Lula 1995 -2010

Pol. de Obtenção	Territórios Criados	Famílias beneficiadas	Área (ha)
Adjudicação	15	263	6.996
Arrecadação	766	155.102	16.334.587
Cessão	16	1.061	12.242
Compra	404	42.098	1.145.637
Confisco	34	547	16.621
Desapropriação	4.675	418.299	15.200.845
Doação	123	14.354	400.649
Incorporação	4	122	7.476
Reconhecimento	1.494	171.574	33.713.916
Transferência	112	10.450	499.356
Em processo de obtenção	272	65.297	2.746.134
Total	7.915	879.167	70.084.459

Fonte: DATALUTA, 2013.

Prancha 2 – Brasil – Políticas de obtenção de terras – Governos FHC e Lula 1995-2010



Fonte: DATALUTA, 2013.

Em síntese, podemos afirmar que no caso brasileiro a transição de um processo Marginal para um processo de caráter Conservador resultou em alguns avanços que fortaleceram o território camponês, como, por exemplo, a maior diversidade dos territórios e das políticas de obtenção. Estas melhorias foram possíveis devido à reconquista das liberdades individuais com o fim da ditadura militar, tal momento marcou a retomada e o crescimento dos movimentos socioterritoriais em todo o país. No entanto, as estruturas que sustentavam a hegemonia do capitalismo no campo, como, por exemplo, a concentração fundiária, pouco foram alteradas.

2.1 Experiências de Reforma Agrária no século XX

Ao longo do século XX, vários países do mundo experimentaram uma diversidade de processos reformistas no campo. Na Europa, a Reforma Agrária mais importante ocorreu na Rússia, foram dois momentos em que o Estado interferiu na questão agrária russa. O primeiro, em 1906, implantado pelo Czar Nicolau II, sucessor do Czar Alexandre III, tinha como intuito desestabilizar a organização comunal dos camponeses, que era um misto de propriedade individual e de uso coletivo do solo. As famílias possuíam em regime de propriedade privada um lote pequeno, a área restante era distribuída pelo conselho comunitário de acordo com o tamanho, capacidade de trabalho e a necessidade das famílias (ABRAMOVAY, 1992, 48). O Czar Nicolau II, preocupado com o avanço e fortalecimento das comunas que já estavam ocupando as terras pertencentes à nobreza, decidiu interferir nesse processo. O antropólogo Eric R. Wolf, em sua obra *Guerras camponesas do século XX*, explica que:

[...] procurando entender as causas das revoltas camponesas de 1902 e 1905, o governo ficou ciente de que a comuna redistribuidora de terras, longe de constituir um baluarte eficaz contra a desordem social, havia-a, na realidade, fomentado. Em 1906, o governo elaborou um plano de reforma agrária destinado a dismantelar a estrutura comunal tradicional. As propriedades das comunas que haviam abandonado o sistema de redistribuição de terras foram convertidas em propriedade privada de unidades familiares. Nas comunas que ainda redistribuíam suas glebas, concedia-se o direito a qualquer proprietário de requerer, a qualquer tempo, que a terra à qual tinha direito através da redistribuição lhe fosse concedida como propriedade privada. Além disso, teria o direito de receber a terra numa só gleba e não em faixas espalhadas pelos campos. Para finalizar, a própria comuna adotaria a propriedade privada, mediante o voto de seus integrantes. A intenção era criar uma sólida classe de pequenos proprietários rurais na Rússia (WOLF, 1984, p.94-95).

Nesse processo, “cerca de 900 mil camponeses adquiriram o título de suas terras, venderam-nas e depois abandonaram a aldeia, enquanto que os mais prósperos ou empreendedores aumentaram o tamanho de suas explorações (SANZ-PASTOR, 1988, p.21). Com isso, famílias mais numerosas e, conseqüentemente, com maior força de trabalho foram, aos poucos, concentrando às terras das famílias menores. As famílias de camponeses ricos eram conhecidas como *kulaks*. Esse cenário gerou um grande descontentamento entre os camponeses russos, que exerceram um papel fundamental no processo que culminou com a revolução de outubro de 1917.

Na Reforma Agrária que precedeu a Revolução de 1917, a concepção predominante entre os bolcheviques era de que a terra deveria ser estatizada e, que o Estado deveria investir na constituição de fazendas coletivas, lógica contrária ao ideário e à expectativa do campesinato russo, baseado no trabalho familiar e nas pequenas propriedades (BETTELHEIM, 1976). A participação camponesa no processo revolucionário foi fundamental para derrubada do Império Czarista, a entrada dos camponeses significou “a ruptura de fato da aliança entre o campesinato e a burguesia” (BETTELHEIM, 1976, p.79).

Após a vitória dos bolcheviques, foi promulgada, ainda em outubro de 1917, um decreto que extinguiu a propriedade privada da terra, cumprindo, assim, uma das expectativas do campesinato russo. Bettelheim (1976) esclarece que esse processo representou também a ruptura entre os interesses dos proprietários de terras e o Estado.

[...] uma das primeiras medidas - e das mais importantes - adotadas logo após a implantação do poder soviético é o "decreto sobre a terra" (ratificado desde de 26 de outubro de 1917 pelo II Congresso dos Sovietes da Rússia), que aboliu toda propriedade privada do solo: as terras dos proprietários rurais, do Estado e da Igreja são postas à disposição dos comitês de distritos e dos soviets camponeses. Através dessa medida, o governo soviético mostra concretamente que é o governo dos operários e camponeses. O Estado soviético demonstra, claramente, que, ao contrário do Estado anterior, não protege os interesses dos proprietários rurais e dos burgueses, mas os expropria de suas terras. Além disso, o poder soviético encoraja os camponeses a tomarem, por si mesmos, a terra e a se organizarem para regulamentar as condições de sua utilização [...] Um dos aspectos mais notáveis do decreto de outubro - e, em menor proporção, da lei promulgada a 19 de fevereiro de 1918, a chamada lei da "socialização da terra" - é que ele não pretende impor de cima aos camponeses regras estritas concernentes à atribuição da terra. O partido bolchevista é, sem dúvida, favorável às formas de exploração coletiva do solo; porém, espera que os camponeses as adotem a partir de sua própria experiência (BETTELHEIM, 1976, p. 186-187).

Após essa primeira etapa, que expropriou os proprietários de terras, prevaleceu a vontade dos bolcheviques de controlar todas as terras e de instituir explorações coletivas com base no planejamento estatal, posição contrária a dos camponeses, que objetivavam o domínio sobre seu território e os meios de produção. Oliveira, sobre esse processo, destaca que:

[...] iniciou-se assim, um processo de revoltas dos camponeses, que passaram a oporem-se aos novos métodos adotados pelo poder central soviético e que duraram até 1929. Deste ano em diante, foi feita a coletivização forçada dos camponeses que provocou a morte de mais de 12 milhões deles. Pela força o Estado soviético liderado por Stalin, dominou e passou a planificar sua agricultura. Os camponeses foram sendo

convertidos em uma engrenagem a mais da vontade política do Estado soviético. (OLIVEIRA, 2007, p.74).

O processo reformista russo foi contraditório, na medida em que os camponeses foram subjugados, sendo obrigados a se adequarem ao sistema produtivo do Estado soviético. Em nenhum momento o modo de vida e a lógica camponesa prevaleceu.

Após a Segunda Guerra Mundial, outras Reformas Agrárias foram implementadas na Europa. No geral foram reformas conservadoras com pequenas alterações na estrutura e no *status quo* (pré) dominante. Destacamos a Reforma Agrária na Itália baseada na lei de *Stralcio*, promulgada em 1950, que determinou a expropriação de terras de propriedades com mais de 300 hectares que não cumpriam com sua função social. Uma das finalidades da Reforma Agrária na Itália foi assegurar a ocupação do território (região da Sardenha) e estimular a industrialização no Sul do país (SANZ-PASTOR, 1988; CARLI, 1985).

Na Ásia, a conflitualidade entre camponeses e proprietários estava centrada no preço dos aluguéis pagos pelo arrendamento das terras. Os governos de vários países do continente mobilizaram-se na tentativa de combater os abusivos preços cobrados pelos proprietários. Na maioria dos países, com exceção para os casos da China e do Japão, as Reformas Agrárias foram baseadas na regulação dos preços e na redistribuição de terra dos grandes latifundiários para os camponeses sem terra ou com pouca terra (FILIPP, 2008; CARLI 1985; SANZ-PASTOR, 1988).

Na China, ao contrário do ocorrido na Rússia, a revolução partiu do campo para a cidade. A revolução chinesa, neste caso, foi precedida pela Reforma Agrária. MaoTsé-Tung, líder da revolução, "deu-se conta de que era necessário adotar uma nova tática. Esta consistiu em considerar que o problema central da Revolução Chinesa era o camponês, iniciando por isso os confiscos e a distribuição de terra" (SANZ-PASTOR, 1988, p.25). Em meados da década de 1930, os camponeses marcharam rumo ao Norte do país, onde se estabeleceram e instauraram um processo reformista onde a terra foi dividida. O objetivo era criar uma nova classe média rural que servisse como base de sustentação do processo revolucionário, os latifundiários e os camponeses ricos também receberam terras e um imposto progressivo foi criado para inibir o avanço da concentração fundiária e o aumento do poder dos camponeses ricos (Sanz-Pastor, 1988).

No Japão, pós Segunda Guerra Mundial, a Reforma Agrária foi conduzida pelo governo norte-americano. A reforma determinava que o governo japonês deveria apresentar um programa que garantisse a transferência das propriedades agrárias dos grandes proprietários para os rendeiros e, proteção aos novos proprietários para que estes não

voltassem a situação de rendeiros. A aquisição das terras era feita a partir da compra. Antes da reforma, apenas 29% dos agricultores possuíam a terra que cultivavam, após a reforma, 70% dos agricultores se tornaram donos de suas terras.

Na África, assim como na América Latina, a questão agrária está centrada na concentração fundiária. Grande parte das terras agricultáveis do continente estavam ou estão sob o controle de proprietários, em sua maioria, de origem europeia. Com o fim do colonialismo, alguns países mantiveram a estrutura agrária e outros países se dispuseram a combater a questão fundiária implementando a Reforma Agrária. Dos países que apostaram na Reforma Agrária, destacamos os casos de Moçambique e Zimbábue.

Em Moçambique, após a guerra civil do final da década de 1970, o governo do presidente e líder revolucionário Samora Machel começou a "discutir mudanças na política econômica, tais como a redução da importância dada aos grandes projetos agrícolas" (OLIVEIRA, 2007, p.91). A ideia era investir na formação de agroindústrias baseada nas pequenas propriedades. Após o processo de independência e da guerra civil, Samora Machel, que tinha orientações socialistas, estatizou bancos e empresas transnacionais além de serviços básicos, como educação e assistência médica. Em 1986, com o assassinato de Samora Machel, assume a presidência Joaquim Alberto Chissano, que interrompeu o processo político que vinha sendo instaurado e passou a implementar no país uma série de políticas neoliberais. "Em 1989, o governo abandonou as orientações ideológicas marxistas leninistas e o caminho do socialismo, re-instituindo plenamente o capitalismo" (OLIVEIRA, 2007, p.91).

No Zimbábue, o processo inicial da Reforma Agrária teve um caráter mais conservador durante a década de 1980, sob a tutela do presidente Robert Mugabe. Até o início da reforma, as melhores terras estavam concentradas nas mãos de proprietários europeus, na sua maioria ingleses e, as terras menos férteis eram destinadas à população negra zimbabuana. Durante a década de 1990, com o avanço das políticas neoliberais, os camponeses iniciaram um processo de ocupações de terras em todo o país, legitimado pelo presidente Mugabe. Essa conflitualidade registrada no Zimbábue é muito semelhante ao processo de luta das famílias sem-terra brasileiras. Sobre este processo Oliveira destaca que:

[...] estas ocupações de terras passaram a aflorar a contradição básica do país herdada do passado colonial e racista: apenas quatro mil e quinhentas famílias brancas controlavam 75% das terras aráveis mais férteis e com chuvas mais regulares; enquanto isso mais de sete milhões de camponeses negros ficava com o restante [...] Mugabe passou a confiscar as fazendas dos brancos para assentar camponeses sem terra, mesmo contra as decisões

da Suprema Corte que as julgava ilegais, ordenando suas remoções. O governo não voltou atrás e fez aumentar os recursos financeiros para continuar os assentamentos. (OLIVEIRA, 2007, p.93).

Com a resistência por parte do poder judiciário em legitimar as ações do governo e o aumento da pressão de países contrários aos avanços da Reforma Agrária, Mugabe decidiu iniciar uma reformulação do poder judiciário e nas leis do país para legitimar e garantir a continuidade da Reforma Agrária, isto é, além de ações concretas para enfrentar o problema central da concentração fundiária, o governo do Zimbábue buscou também assegurar, no âmbito legal, a legitimidade do processo reformista. Mugabe substituiu 80% dos juízes da Suprema Corte, decidindo pela legalidade da redistribuição das terras dos brancos. Em novembro de 2001, uma nova lei foi assinada e determinou que qualquer fazenda tornava-se imediatamente propriedade do Estado quando recebesse o "aviso de aquisição", por isso, o Estado poderia tomar a terra de fazendeiros se considerasse que essa não era produtiva ou se era muito grande para uma mesma família. Esta afronta aos interesses do capital foi combatida pelo FMI - Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a União Europeia que iniciaram um bloqueio econômico contra o Zimbábue. Apesar dessa retaliação, em 2002, mais de 95% dos proprietários brancos receberam comunicados para desocuparem suas terras, com isso, no final desse ano, mais de 14 milhões de hectares tornaram-se disponíveis para os camponeses negros (OLIVEIRA, 2007).

Na América Latina, a concentração de terras também é a grande mazela herdada do período colonial. Grande parte das terras era e ainda é controlada pelos herdeiros das elites que dominaram e dominam os países latino-americanos. Em vários países do continente, processos reformistas foram desencadeados. Destacamos os casos do México, Cuba e Chile.

No México, assim como na Rússia, a Reforma Agrária foi precedida por uma revolução. A principal reivindicação dos revolucionários comandados por Emiliano Zapata, Pancho Villa e Pascual Orozco era a realização da Reforma Agrária que garantisse a reestruturação das terras comunais, conhecidas como *ejidos*, pertencentes às comunidades indígenas. Entre 1915 e 1934, foram distribuídos pouco mais de 7 milhões de hectares. Os líderes revolucionários Zapata, Pancho Villa e Orozco se rebelaram contra o governo e foram assassinados. A maior transformação agrária vivenciada pelos mexicanos ocorreu após a ascensão ao poder, em 1934, do General Cárdenas, que distribuiu em seis anos mais de 16 milhões de hectares. A maior parte dessas terras foi destinada aos *ejidos*.

Em Cuba, a Reforma Agrária também foi precedida por uma revolução. O governo revolucionário, comandado por Fidel Castro, promulgou a primeira lei de Reforma Agrária

e deu início à distribuição das terras a qualquer cidadão cubano que se dispusesse a trabalhar. O governo limitou em 400 hectares a propriedade rural e, em 27 hectares o mínimo necessário à subsistência das famílias. Em 1963, o governo cubano aprovou uma segunda lei de Reforma Agrária que aumentou o controle das terras por parte do Estado cubano, passando de 44% (1962) para 60% (1963) e implantou o sistema de cooperativas produtivas, seguindo o modelo da União Soviética. Sobre esse processo, Sanz-Pastor destaca que

[...] a Reforma Agrária cubana, como em todos os regimes socialistas marxistas, teve duas fases: na primeira uns 59% da propriedade ficou em mãos de particulares (repartindo um mínimo vital de terras aos pequenos agricultores), uns 12% em cooperativas e uns 29% em granjas do povo [...] Na segunda fase da Reforma, a agricultura estatal cresceu e as cooperativas, por se constituírem de terras de alguns poucos, foram levadas a decrescer (SANZ-PASTOR, 1988 p.33).

No Chile, a Reforma Agrária foi impulsionada pelo governo conservador do presidente Jorge Alessandri (1958-1964), apoiado pelos Estados Unidos, que queriam evitar os avanços dos ideais comunistas da revolução cubana. Entre 1964 e 1970, durante o governo do presidente Eduardo Frei Montalva, pouco mais de 3,4 milhões de hectares foram desapropriados e destinados à implantação de assentamentos rurais. O governo de Frei Montalva aprovou, também, a lei agrária que limitava o tamanho das propriedades em algumas regiões chilenas em que os solos tinham melhor qualidade, nestas regiões a área máxima permitida era de 80 hectares, já nas nos lugares em que as condições do solo eram menos favoráveis, o limite das propriedades poderia alcançar até 300 hectares. Somente as propriedades que ultrapassassem esses limites eram destinadas à Reforma Agrária. No governo de Salvador Allende, entre 1970 e 1973, mais de 6 milhões de hectares foram desapropriados e destinados à Reforma Agrária. Allende visou também a distribuição dos recursos do Estado, investindo em projetos de irrigação que beneficiassem a maioria dos agricultores camponeses. Com o golpe militar comandado por Augusto Pinochet, o processo de Reforma Agrária foi interrompido. Jacques Chonchol, que teve participação direta no processo de Reforma Agrária chileno, trabalhando na composição do governos de Frei e Allende, destacou em entrevista concedida a Alfredo Bosi, em 1994, que na ditadura militar chilena *a reforma foi brutalmente interrompida*, mas que

[...] restou uma conquista que me parece ainda válida: a estrutura latifundiária, que durante séculos oprimira o camponês chileno, não mais se recompôs. É verdade que a junta militar devolveu uma parte das terras a fazendeiros que as reclamaram quando sobreveio o novo regime. E algumas famílias, desamparadas pelo governo militar, sem crédito nem

equipamentos, precisaram vender suas terras a particulares, em geral, comerciantes e militares ávidos de aproveitarem da situação de desespero em que caíram os camponeses. Dos 10 milhões de hectares já expropriado se redistribuídos nas gestões de Frei e Allende, cerca da terça parte foi devolvida ou mercadejada. Mas o grande passo já tinha sido dado: a hegemonia do latifúndio improdutivo não mais voltou. Temo que a liberalização selvagem em curso no Chile atual entregue um excesso de terras a consórcios madeireiros exportadores que vão tomando o lugar dos produtores de alimentos. Quando a qualidade de vida do povo não é critério para nortear a política econômica, o pior sempre pode acontecer (Chonchol, 1994, p.256).

A seguir apresentamos o quadro 3, com a síntese de outros processos de Reforma Agrária, considerados relevantes, ocorridos em outros países ao longo do século XX, o quadro é baseado nas obras de Carli (1985); Brasil (1952); Bornstein (1982); Sanz-Pastor (1988); e Filipp (2008).

Quadro 3 - Reforma Agrária pelo mundo no século XX

Ano	País	Características
1939	Colômbia	Lei 200/1939 que estabelecia uma espécie de usucapião sobre a propriedade privada. A terra pertenceria às pessoas que trabalhassem por um período de 5 anos contínuos.
1940	Índia	Reforma Agrária realizada, majoritariamente, pela redistribuição das terras dos <i>zamindari</i> , propriedades estabelecidas em fins do século XIX, quando a Companhia das Índias Orientais converteu o direito dos coletores de impostos em direitos de propriedade agrária. As terras desapropriadas eram indenizadas pelo Estado. As indenizações eram calculadas de acordo com a renda líquida dos antigos proprietários.
1941	Porto Rico	Foi estabelecida a lei que criou a sociedade pública "Land Authority", que tinha como objetivo explorar grandes extensões de terras e repartir uma parte dos lucros entre os trabalhadores, disseminando, com isso, o conceito de propriedade comunal. A Reforma Agrária de Porto Rico concebia a terra como fonte de vida, de dignidade e de liberdade econômica para os homens e mulheres que nela trabalham, cada pessoa que trabalhe a terra deve ser a dona da terra que a sustenta.
1941	Turquia	Tinha como objetivo proporcionar terras aos camponeses turcos, ajudar-lhes a adquirir equipamentos essenciais e garantir a exploração contínua dos recursos agrários do país. A Reforma Agrária turca tinha outras preocupações, além da distribuição de terras aos camponeses sem-terra, como, por exemplo, a fertilidade do solo que dependia da organização do regime da propriedade e dos tipos de lavouras implementadas.
1951	Bolívia	Decreto de lei que teve como objetivo restituir terras às coletividades das aldeias, fornecendo-as aos camponeses, com a condição de que as cultivassem e, expropriando os grandes domínios territoriais.
1952	Egito	Legislação que estabelecia o limite máximo das terras agrícolas em 84 hectares. Algumas exceções foram permitidas para que sociedade e associações, particulares (que se dispusessem a beneficiar terras não irrigáveis e não passíveis de desapropriação) e sociedades industriais, agrícolas, científicas e de beneficência possuísem mais de 84 hectares.
1952	Guatemala	Em 1952, foi aprovada a lei de Reforma agrária que visava extinguir os resquícios de feudalismo; eliminar as formas de servitude; estimular a emancipação econômica da população pobre; promover a distribuição de crédito e de assistência técnica pública aos agricultores assentados.
1954	Vietnã	Em 1954, os vietnamitas derrotaram os colonizadores franceses que dominavam o país desde 1850. Após o fim do processo revolucionário, o Vietnã foi dividido em duas partes: o Norte (controlado pelos comunistas vitoriosos) e o Sul (onde predominava um regime anticomunista amparado pelos Estados Unidos). No norte, com a derrota dos franceses, as terras dos latifundiários foram tomadas e distribuídas entre os camponeses pobres.
1956	Argélia	O resultado das revoltas de 1956 fez com que a França entregasse o controle político da Argélia aos insurretos. Apesar de ter saído vitoriosa, a metrópole francesa se cansou de sustentar os colonos e os militares que viviam em território argelino. O governo que triunfou depois da revolução introduziu uma espécie de socialismo moderado nacionalista que admitia a propriedade privada da terra.
1979	Nicarágua	Reforma agrária baseada na desapropriação das terras que estavam concentradas, principalmente, nas mãos das famílias Somoza, deposta pela revolução Sandinista. A Reforma agrária, num primeiro momento, desapropriou propriedades inteiras modernas e bastante tecnificadas e capitalizadas, que foram transformadas em empresas estatais, chamadas Áreas de Propriedade do Povo - APP's.

Fonte: Carli (1985); Brasil (1952); Bornstein (1982); Sanz-Pastor (1988); e Filipp (2008). Organização: Herivelto Fernandes Rocha, 2013.

Na atualidade, os processos de Reforma Agrária nesses países foram interrompidos ou estão enfraquecidos. A Questão Agrária adquiriu novos agravantes, que vão além da concentração fundiária ou problemas com o arrendamento de terras. A estrangeirização das terras, a expansão dos biocombustíveis e a necessidade de aumento da produção de *commodities* agrícolas (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012 e; Gomez, 2011) desestabilizaram os alicerces dos processos reformistas do século XX. Nos países europeus que compunham o bloco socialista, teve início, no final da década de 1980, um processo de reprivatização das terras (FILIPP, 2008).

Nos países africanos, a compra de terras por grupos internacionais, inclusive brasileiros, provocou um grande retrocesso político, econômico e social em relação às conquistas do passado. No Zimbábue, por exemplo, o processo de Reforma Agrária, iniciado por Mugabe, vem sofrendo novamente com a pressão internacional, sobretudo da Inglaterra e, a oposição interna do partido político MDC - Movimento por Mudança Democrática. Rob Sacco, coordenador da entidade Uso Sustentável e Participativo da Terra e Ambiente do Zimbábue, em entrevista para o Jornal Brasil de Fato, em junho de 2004, relata que:

[...] por enquanto, as grandes empresas não têm o que fazer: o governo tem o apoio da população e está disposto a continuar com a reforma agrária. Neste momento, para desestabilizar o presidente Mugabe, estão financiando, com dinheiro do governo dos Estados Unidos e Inglaterra, uma imprensa de oposição. A imprensa mente e diz que a reforma agrária não traz benefícios para o país, pois seria uma volta para o passado. É mentira, pois os índices de fome, por exemplo, nunca estiveram tão baixos. A imprensa tenta convencer que a população zimbabuana se beneficiará com a globalização e o neoliberalismo. Também com o apoio das potências internacionais, empresários do país criaram um partido, o Movimento por Mudança Democrática (MDC), cujo presidente é um ex-líder sindicalista, muito famoso no Zimbábue, Morgan Tsvangirai. A pauta deles é derrubar Mugabe, custe o que custar, e está custando muito. São milhões de dólares enviados mensalmente por uma organização da Inglaterra, Westminster Foundation for Democracy, e dos Estados Unidos, Heritage. Ambas são entidades da direita de seus países e têm interesses econômicos e comerciais no Zimbábue. Querem que a produção agrícola permaneça a mando das famílias e empresas que a controlavam nos anos 90 (SACCO, 2004, p.13).

Sacco destaca que o principal desafio do governo de Mugabe é "ampliar a reforma agrária, não apenas redistribuindo a terra, mas criando escolas e postos de saúde rurais" (SACCO, 2004, p.13). Ele ressalta que "a mudança vai toda vir da própria população, dos pequenos agricultores, que vão criar um projeto de desenvolvimento para o país. A sociedade

civil também precisa se reconstruir e se libertar do jugo das grandes potências" (SACCO, 2004, p.13).

Na América Latina, a hegemonia do capitalismo agrário intensifica a Questão Agrária. No Chile, por exemplo, o avanço da silvicultura nas áreas tradicionais de produção de alimentos é uma ameaça à segurança alimentar do país. No México, os poucos *ejidos* que resistiram à escalada neoliberal, encontram-se subjugados ao mercado, existe atualmente mais de 3 milhões de mexicanos sem-terra (FILIPP, 2008). Em Cuba, Juan Valdez Paz enfatiza que teve início, em 2008, um quarto processo de Reforma Agrária. Para ele,

[...] as difíceis condições de recuperação da agricultura em terras estatais ou recentemente desestatizadas deram lugar a uma reserva crescente de terras ociosas, o que apresentou a necessidade imperiosa de sua redistribuição em condições de usufruto para novos camponeses, camponeses tradicionais e cooperativas com disponibilidade de força de trabalho, o efeito desse processo ainda em curso foi diminuir a posse de terras estatais para aproximadamente 25%, assim como elevar o número de ocupantes individuais, proprietários de seus fundos ou usufrutuários de terras nacionais (PAZ, 2011, p.75).

A atualidade da Questão Agrária nesses países é uma mostra da conflitualidade e dos enfrentamentos entre o campesinato e o capitalismo agrário. Mesmo nos países onde a Reforma Agrária foi consolidada, o capital tratou de desestabilizar esse processo e, nos países que ainda persistem com processos reformistas, o capital busca mecanismos que possam enfraquecê-los. No próximo capítulo discutiremos a Reforma Agrária brasileira, partindo dos primeiros debates que aconteceram em meados do século XX até a realização das políticas de Reforma Agrária nos governos democráticos.

3 Diversidade dos territórios da Reforma Agrária brasileira: Políticas de obtenção de terras e as Tipologia dos territórios

Neste capítulo nosso objetivo é analisar a diversidade da Reforma Agrária constituída pelas políticas de obtenção e pela tipologia dos territórios. A Reforma Agrária, num país com proporções continentais, como o nosso, não se materializou de maneira linear e nem uniformemente. A criação dos territórios da Reforma Agrária (assentamentos rurais, reassentamentos, unidades de conservação de uso sustentável, territórios quilombolas) ocorre de acordo com as especificidades - culturais, sociais e econômicas - de cada região do Brasil, isso resulta nas várias políticas de obtenção de terras e, conseqüentemente, na diversidade dos tipos de territórios da Reforma Agrária.

3.1 Políticas de obtenção de terras

No Brasil, dez políticas de obtenção de terras são utilizadas para a criação dos territórios da Reforma Agrária, são elas: desapropriação; compra de terras; adjudicação; doação; arrecadação; incorporação; transferência; confisco; cessão e; o reconhecimento. Existem ainda 305 territórios que estão no processo de criação e não tiveram suas políticas de obtenção de terras determinadas pelo INCRA (DATA LUTA, 2013). Em nossa análise dividimos essas dez políticas de obtenção em quatro grupos, a saber: Desapropriação (Desapropriação e Confisco); Regularização Fundiária (Arrecadação; Transferência; Incorporação; Cessão e; Reconhecimento); Compra de terras e; e um grupo composto por Outras políticas de obtenção (Doação; Adjudicação; Em obtenção e; o Reconhecimento).

O Reconhecimento aparece em dois grupos (Regularização e outras políticas) pelo fato de se tratar de uma política obtenção “genérica” utilizada pelo governo federal para incluir as famílias beneficiadas,. Essa política é criada por estados, municípios e outros órgãos e instituições. Todavia, conseguimos definir por meio da tipologia dos territórios a política de obtenção da área. Dessa forma, consideramos as: RESEX's; RDS's; PFP's; FLONA's e FLOE's, como políticas de Regularização fundiária, mesmo que estejam classificadas como política de reconhecimento, por entendermos que esses territórios, especificamente, dizem respeito à regularização de posse, no casos dos fundo de pasto e da regularização fundiária das unidades de conservação. Os outros tipos que estão classificados como política de reconhecimento: AQ's; PA's; PAE's; PAM's; PCA's; PE's; PEAEX's; PEAS's; PRB's, continuarão sendo considerados como reconhecimento, por não termos subsídios metodológicos que possibilitem determinar com exatidão a política de obtenção

originária desses territórios. Por exemplo, os territórios quilombolas no Brasil são criados para legitimar a posse dos remanescentes de quilombo em todo o país. Numa primeira análise, poderíamos afirmar que esses territórios tem como origem uma das políticas de regularização fundiária, todavia existem territórios quilombolas que têm como origem a desapropriação de terras e uma outra grande quantidade de áreas que estão em processo de desapropriação³. Em relação aos territórios criados por estado e municípios (PE, PEAEX, PEAS, PAM e PCA), somente uma pesquisa detalhada junto aos institutos e órgãos responsáveis pela obtenção desses entes federativos poderia confirmar a política de obtenção utilizada em cada território. Santos (2009), em sua análise sobre as políticas de obtenção dos assentamentos de Reforma Agrária no Brasil, entre 1985 e 2009, optou pela seguinte metodologia:

[...] por meio da análise da tipologia dos assentamentos [...] separamos os dois tipos de reconhecimento, denominando “reconhecimento TP” (títulos de posse) o que é utilizado para implantação de assentamentos em áreas já ocupadas por posseiros e comunidades tradicionais, o incluindo nas políticas de regularização de nossa nova classificação, e mantendo apenas “reconhecimento” quando utilizado em assentamentos já implantados. Com política de “reconhecimento TP”, existem projetos dos seguintes tipos: AQ; FLONA; PRB; RESEX; RDS; PA; PAE; PAD, todos obtidos diretamente pelo Governo Federal por meio de reconhecimento. Os que mantivemos como “reconhecimento” estão classificados nos seguintes tipos: PAM; PCA; PE; PFP; FLOE; PEAS; PEAEX; Estes são obtidos primeiramente por estados e municípios e, após este processo, agregados ao cadastro do SIPRA - Sistema de Informação de Projetos de Reforma Agrária, do Governo Federal (SANTOS, 2009, p.14).

Na tabela 8, apresentamos a tipologia geral dos territórios que estavam, a priori, designados como Reconhecimento. Esses totalizam 1.691 territórios, que beneficiaram mais de 187 mil famílias em mais de 35 milhões de hectares.

³ <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas/file/106-desapropriacao-de-imoveis>

Tabela 8 – Política de Reconhecimento – Tipologia de Territórios 1975 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
AQ	109	10.374	642.296
PA	26	2.937	211.303
PAE	4	68	686
PAM	4	242	8.699
PCA	87	4.662	19.417
PE	1.105	87.123	3.307.271
PEAEX	10	6.029	249.150
PEAS	1	33	8.072
PRB	90	2.756	118.384
FLOE	7	1.912	1.984.653
FLONA	12	3.580	5.637.103
PFP	152	4.951	196.167
RDS	14	8.952	9.543.203
RESEX	70	54.276	13.686.711
TOTAL	1.691	187.895	35.613.115

Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 9, reclassifiquei os territórios (RESEX's; RDS's; PFP's; FLONA's e FLOE's) que passam a fazer parte do grupo de territórios da regularização fundiária. No total foram somadas às políticas de Regularização mais 255 territórios, 73 mil famílias e 31 milhões de hectares.

Tabela 9 – Tipologia do territórios incluídos na Regularização fundiária 1975 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
FLOE	7	1.912	1.984.653
FLONA	12	3.580	5.637.103
PFP	152	4.951	196.167
RDS	14	8.952	9.543.203
RESEX	70	54.276	13.686.711
TOTAL	255	73.671	31.047.837

Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 10, destaco os territórios que continuaram a ser considerados como Reconhecimento.

Tabela 10 - Política de Reconhecimento – Tipologia dos territórios 1975- 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
AQ	109	10.374	642.296
PA	26	2.937	211.303
PAE	4	68	686
PAM	4	242	8.699
PCA	87	4.662	19.417
PE	1.105	87.123	3.307.271
PEAEX	10	6.029	249.150
PEAS	1	33	8.072
PRB	90	2.756	118.384
TOTAL	1.436	114.224	4.565.278

Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 11, apresentamos os dados referentes à territorialização dessas políticas de obtenção. A desapropriação é responsável por 48,87% (562.793) de todas as famílias beneficiadas pela Reforma Agrária. As políticas de regularização fundiária respondem por 61,34% (mais de 54 milhões de hectares) de todas as terras destinadas à Reforma Agrária no país. As Outras políticas e a Compra de terras correspondem a 12,15% da área obtida (pouco mais de 10 milhões de hectares).

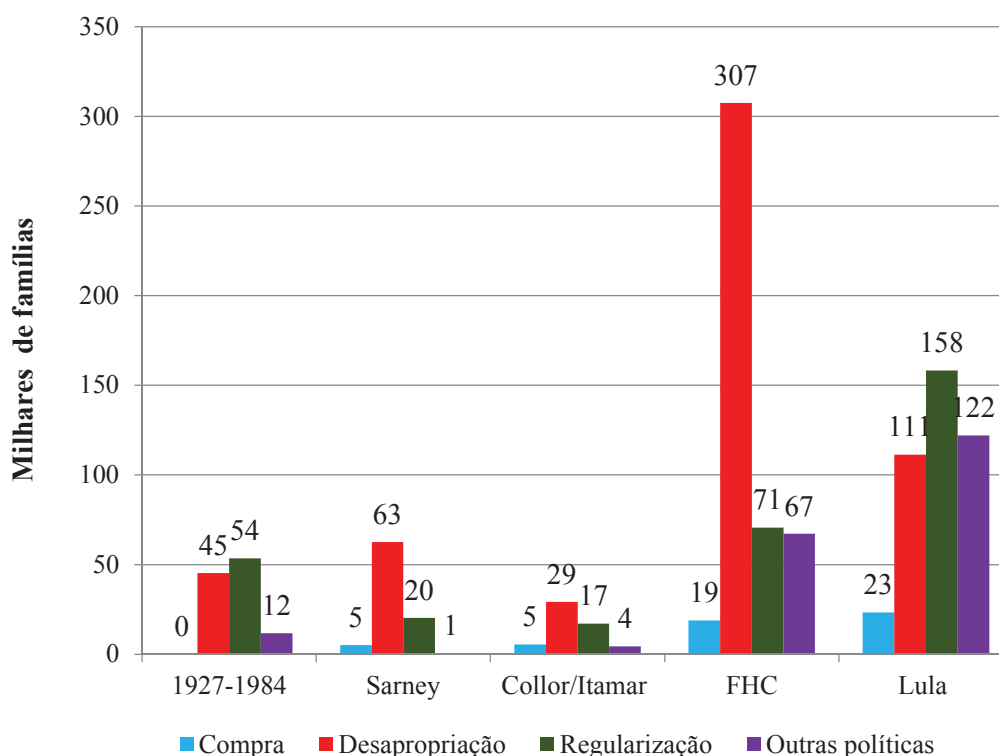
Tabela 11 - Brasil - Políticas de Obtenção de Terras 1927-2012

Políticas de Obtenção	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Compra de terras	525	5,77	53.659	4,66	1.579.363	1,78
Desapropriação	5.459	60,05	562.793	48,87	23.513.610	26,51
Regularização	1.194	13,13	324.246	28,15	54.409.475	61,34
Outras políticas	1.913	21,04	211.020	18,32	9.193.206	10,36
Total	9.091	100	1.151.718	100	88.695.655	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

No Gráfico 1, destacamos o número de famílias beneficiadas pelas políticas de obtenção entre 1927 e 2010. Os governos Sarney, Collor, Itamar e FHC registraram um maior número de famílias beneficiadas pelas políticas de desapropriação, somente no governo FHC, mais de 300 mil famílias foram assentadas.

Gráfico 1 - Brasil - Políticas de Obtenção - Famílias beneficiadas 1927-2010

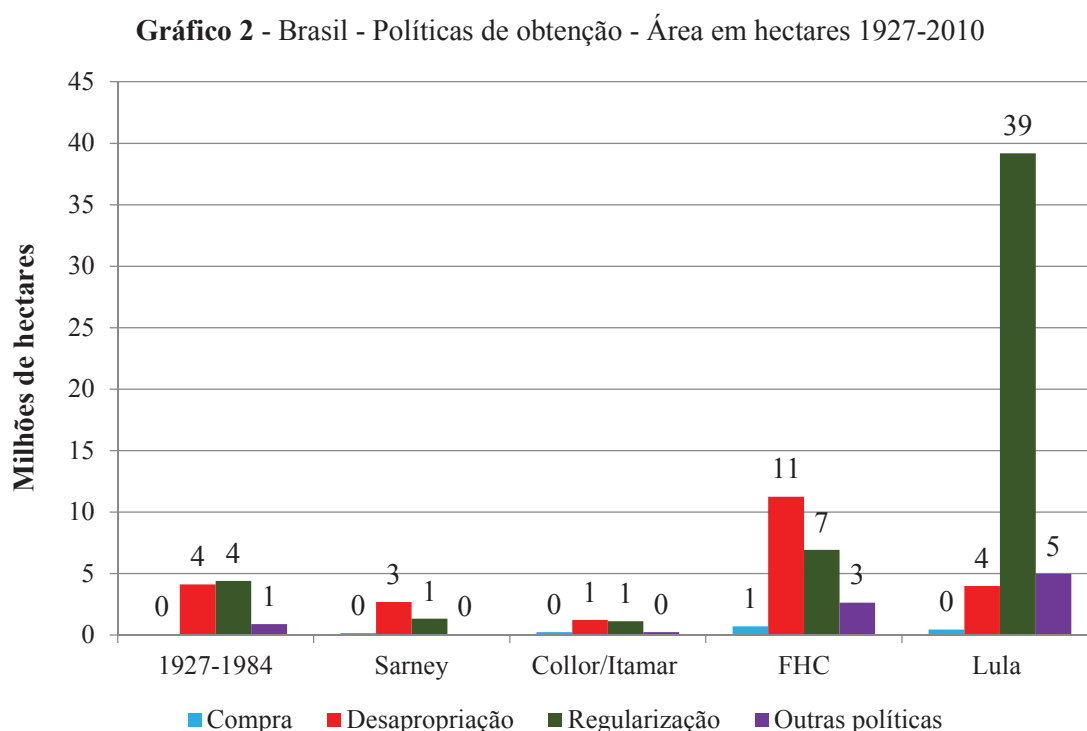


Fonte: DATALUTA, 2013.

A predominância da desapropriação só não ocorreu no período entre 1927 e 1984 e durante o governo Lula, onde as políticas de Regularização fundiária foram as responsáveis pelo maior número de famílias beneficiadas.

A compra de terras passa a ganhar mais destaque durante o governo FHC e apresenta um leve aumento durante o governo Lula. As outras políticas de obtenção tiveram mais destaque do que as políticas de Desapropriação durante o governo Lula.

Em relação às terras destinadas à Reforma Agrária (gráfico 2), o maior destaque fica por conta da área obtida pelas políticas regularizatórias durante o governo Lula. Entre os governos Sarney e FHC, as políticas de Desapropriação foram as responsáveis pelas maiores áreas obtidas para a Reforma Agrária. Entre 1927 e 1984, o destaque também fica por conta da regularização fundiária.



Fonte: DATALUTA, 2013.

Nos últimos anos, alguns debates foram realizados sobre as políticas de obtenção e quais delas poderiam ser consideradas Reforma Agrária. Exemplo disso foi o governo Fernando Henrique, baseado nos dados referentes ao assentamento das famílias, que afirmou ter feito a maior Reforma Agrária do mundo contemporâneo (BRASIL, 2002). Fernandes (2003) destaca que paralelo a esta “maior Reforma Agrária do mundo” tivemos em curso um processo de precarização dos assentamentos rurais "que foram implantados como

projetos incompletos, que além de não terem infraestrutura básica, a maior parte também não recebeu crédito agrícola e de investimento" (FERNANDES, 2003, p.3).

[...] na verdade, o governo FHC nunca possuiu um projeto de reforma agrária. Durante os mandatos de seu governo, 90% dos assentamentos implantados foram resultados de ocupações de terra. Todavia, no seu segundo mandato, quando criminalizou as ocupações e os movimentos camponeses entraram em refluxo e, por consequência, diminuíram as ocupações de terra, também diminuiu o número de assentamentos implantados. Para garantir as metas da propaganda do governo, o Ministério do Desenvolvimento Agrário “clonou” assentamentos criados em governos anteriores ou criados por governos estaduais e os registrou como assentamentos criados no segundo mandato de FHC. Essa tática criou uma balbúrdia, de modo que em 2003 nem mesmo o INCRA consegue afirmar, com certeza, quantos assentamentos foram implantados de fato (FERNANDES, 2003 p. 3).

Já no governo Lula, diante do não cumprimento das metas propostas no segundo II PNRA, a opção foi intensificar a Reforma Agrária a partir das políticas de Regularização fundiária, respondendo às reivindicações de outros movimentos socioterritoriais, como, por exemplo, os ribeirinhos e os extrativistas. Essa estratégia adotada pelo governo Lula, gerou um intenso debate sobre o que de fato podemos considerar como uma política de Reforma Agrária. O professor Bernardo Mançano Fernandes (2013) destaca que

[...] embora o governo Lula não tenha atingido a meta, este resultado parcial não pode ser desconsiderado. O acesso à terra para mais de 377 mil famílias é muito significativo para o desenvolvimento do Brasil, que somados às famílias assentadas em governos anteriores chegam a um milhão. Este número representa uma parcela importante da formação da população camponesa brasileira, que contribuiu para diminuir a intensidade da queda da população rural (FERNANDES, 2013, p.4).

Fernandes (2012) explica, ainda, que:

[...] a regularização, a compra e a desapropriação são procedimentos que deveriam levar a desconcentração. Todavia, neste sentido, no Brasil a experiência da reforma agrária é extremamente conservadora, pois não há desconcentração exatamente pelo fato de a maior parte das terras terem sido regularizadas, ou seja eram terras de posseiros que passaram a ser assentados ou eram terras públicas ou griladas que foram regularizadas [...] Contudo, a questão da reforma agrária é mais ampla e uma afirmação, baseada somente na referência da estrutura fundiária, não resolve mais o problema, se consideramos que o conceito de reforma agrária utilizado não corresponde a realidade atual. Evidente, que se pode continuar utilizando o conceito de reforma agrária com base na predominância da desapropriação, todavia pode-se observar facilmente que não é esta política que está acontecendo (FERNANDES, 2012, p.4-5).

Já para o professor Ariovaldo Umbelino de Oliveira (2011), a Reforma Agrária no governo Lula foi marcada "por dois princípios: não fazê-la nas áreas de domínio do agribusiness e, fazê-la apenas nas áreas onde ela possa 'ajudar' o agribusiness. Ou seja, o segundo mandato do governo LULA deu início à contra reforma agrária acoplada à expansão do agribusiness no Brasil" (OLIVEIRA, 2011, p. 1). A afirmação de Oliveira (2011) faz referência às Medidas Provisórias e, subsequentes leis, criadas pelo governo Lula no bojo do programa Terra Legal, que "preparou o terreno" para o avanço do agronegócio nas áreas que foram objeto da regularização fundiária⁴. Cabe destacar, que tal programa visa regularizar a posse de até 15 módulos fiscais (1500 hectares) na Amazônia Legal. O principal aspecto criticado pelo Professor Ariovaldo é que a regularização desses módulos é uma medida inconstitucional, uma vez que, conforme o professor, ela visa legitimar a grilagem de terras na região e não os posseiros. A análise feita por Ariovaldo faz absoluto sentido, pois, já que este aparato legal criado visa regularizar a propriedade individual, fica difícil imaginar uma família camponesa que necessite ou consiga administrar uma área de 1.500 hectares, mesmo que se leve em conta o percentual da Reserva Legal na região, que é de 80%, restaria, se respeitados os limites da legislação ambiental, 300 hectares passíveis de exploração.

Por tudo isso, entendemos que aspectos quantitativos são relevantes ao analisarmos os resultados que uma política de Reforma Agrária deve ter, mas eles não devem ser predominantes. A análise da Reforma Agrária, antes de tudo, deve estar centrada em aspectos qualitativos, como, por exemplo, a criação, intensificação e implementação de políticas públicas.

Políticas de Desapropriação

As políticas de Desapropriação, como destacamos, são compostas pela desapropriação das terras que não cumprem com sua função social e pelo confisco de áreas destinadas a fins ilícitos.

A Desapropriação de terras por interesse social foi citada pela primeira vez na Constituição brasileira de 1946, no artigo 147, que definiu que "O uso da propriedade será condicionado ao bem-estar social. A lei poderá, com observância do disposto no art. 141, § 16, promover a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos"

⁴ Medida Provisória 422/2008 convertida na Lei nº. 11.763/2008 e a Medida Provisória 458/2009 convertida na Lei nº. 11.959/2009.

(BRASIL, 1946). Apenas em 1962, foi criada a lei n.º 4.132 que regulamentava esse processo, a lei definia em seu artigo primeiro que “A desapropriação por interesse social será decretada para promover a justa distribuição da propriedade ou condicionar o seu uso ao bem estar social” (BRASIL, 1962). No Estatuto da Terra de 1964, a desapropriação tinha como objetivos principais: condicionar o uso da terra à sua função social; promover a justa e adequada distribuição da propriedade; obrigar a exploração racional da terra; além de permitir a recuperação social e econômica de regiões (BRASIL, 1964). A Constituição Brasileira de 1988, em seus artigos 184, 185 e 186, definia a forma das indenizações; quais eram as propriedades passíveis dessa ação e; os critérios relativos à função social da terra. Os artigos da constituição foram regulamentados pela lei 8.629, em 1993.

O confisco, citado no artigo 243 da Constituição federal de 1988 e regulamentado pela lei 8.257 de 1991, caracteriza-se pela apreensão e integração compulsória ao patrimônio público de bem particular ou, teoricamente, bem de outras pessoas jurídicas de direito público. O Confisco tem, portanto, o sentido de apoderamento do patrimônio alheio, seja por apreensão, ou por adjudicação, ocorrente quando o ex-proprietário é destituído de seus bens sem nenhuma indenização. A Constituição Federal prevê que “as glebas de qualquer região do país onde forem localizadas culturas ilegais de plantas psicotrópicas serão imediatamente expropriadas e especificamente destinadas ao assentamento de colonos, para o cultivo de produtos alimentícios e medicamentosos, sem qualquer indenização ao proprietário e sem prejuízo de outras sanções previstas em lei” (BRASIL, 1988). O confisco é uma das poucas políticas de obtenção, onde nenhuma espécie de indenização é paga ao antigo proprietário. É comum no Brasil, mesmo em terras devolutas, o proprietário que, na maioria dos casos, utiliza-se de meios ilícitos para legitimar a propriedade das terras, receber, no final das ações desapropriatórias, indenização pelas benfeitorias realizadas. Ou seja, mesmo que o proprietário tenha cometido um ilícito, como, por exemplo, a grilagem de terras, ele recebe no fim do processo de retomada dessas terras uma indenização a ser paga pelo Estado. Um absurdo se considerarmos que, em maior ou menor grau, ambos os atos (grilagem e uso das terras para produção de drogas) são crimes. Na tabela 12, destacamos a tipologia dos territórios oriundos das desapropriações. Majoritariamente, as políticas de desapropriatórias dão origem aos Assentamentos Federal, são 5.459 mil projetos criados a partir das políticas de Desapropriação, beneficiando mais de 500 mil famílias numa área superior à 18 milhões de hectares. Dentre os outros tipos, podemos destacar o PIC, projetos de colonização implantados durante o período militar no país.

Tabela 12 – Política de Desapropriação – Tipologia dos territórios 1951 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
AQ	12	1.951	64.759
PA	5.366	511.381	18.753.406
PAD	4	11.407	935.479
PAE	18	3.608	380.196
PAF	2	350	52.183
PC	4	617	6.637
PCA	7	235	615
PDS	39	5.463	417.517
PIC	7	27.781	2.902.818
TOTAL	5.459	562.793	23.513.610

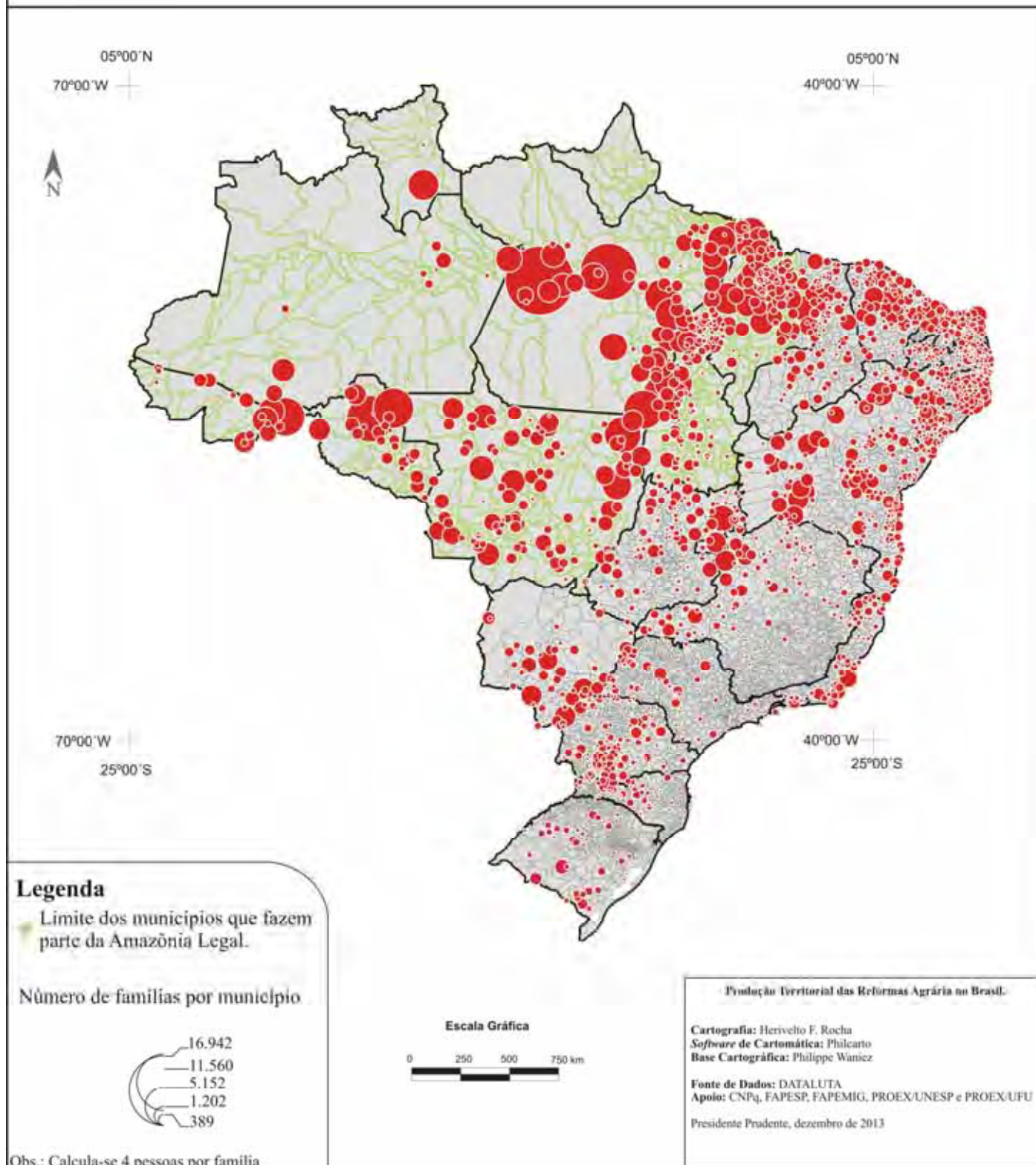
Fonte: DATALUTA, 2013.

No mapa 2, destacamos a territorialização das famílias beneficiadas pelas políticas de Desapropriação de terras. A Desapropriação é, sem dúvida, como evidenciamos no gráfico 1, a política de obtenção de terras que mais beneficia famílias. Em todos os estados, com exceção do Amapá, tivemos famílias assentadas pelas políticas de Desapropriação de terras. Na região da Amazônia Legal, as famílias beneficiadas pelas políticas de Desapropriação se concentram nas áreas de expansão da fronteira agrícola, apenas em alguns pontos isolados no interior dessa região verificamos a existência de famílias beneficiadas por ações desapropriatórias.

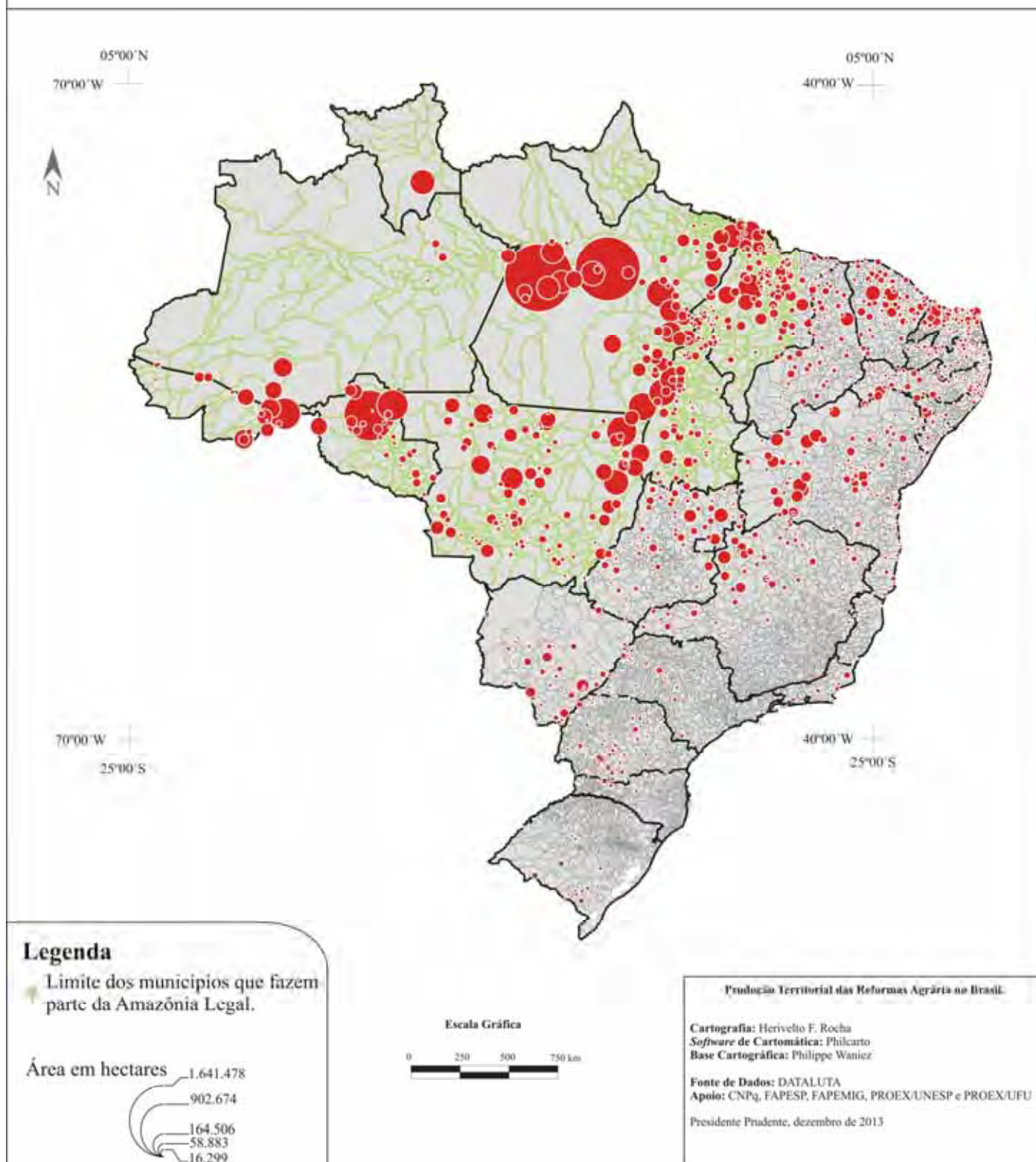
Em relação à área, a grande concentração ocorre nos estados da região Norte do país. Isso se deve, principalmente, à legislação ambiental vigente, que obriga as propriedades, incluindo os territórios da Reforma Agrária, a preservarem a maior parte de sua área com à averbação da Reserva Legal, esse percentual varia de região para região e na Amazônia é de 80%, ou seja, o aproveitamento para fins econômicos é de no máximo 20%. Apesar da desapropriação ter beneficiado diretamente mais de 562 mil famílias numa área superior a 23 milhões de hectares temos, num comparativo com alguns setores do agronegócio, como, por exemplo, a soja, uma grande discrepância. A estimativa para safra de 2013/2014⁵ desta mercadoria, que é o “carro-chefe” do sistema do agronegócio no país, é de mais de 28 milhões de hectares cultivados apenas com um tipo de “alimento”. Ou seja, uma política pública que em 23 milhões de hectares beneficiou milhões de pessoas em todo o país tem área menos do que uma única cultura agrícola que beneficia algumas empresas pelo mundo.

⁵ <http://www.intlfestone.com.br/content/upload/arquivos/Estimativa%20de%20Safr%20-%20Soja%20-%20Brasil%20201314%20-%20Setembro.pdf>

Mapa 2 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Desapropriação 1951-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 3 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Desapropriação 1951-2012 Área em hectares



Políticas de Regularização Fundiária

Das políticas de Regularização fazem parte a Arrecadação, a Incorporação a Transferência, a Cessão e um grupo de territórios com “origem” no Reconhecimento, como destacamos anteriormente. A seguir apresentamos as principais características dessas políticas. A Arrecadação e a Incorporação são atos que consistem na retomada para o patrimônio público das terras devolutas não cobertas por título de domínio particular, ou que sob elas não pese contestação, ou reclamação administrativa, ou promovida por terceiros quanto ao seu domínio ou posse. A arrecadação foi regulamentada pela lei 6.383, de 1.976, durante o governo do militar Ernesto Geisel. A Arrecadação e a Incorporação de terras são precedidas por um ato discriminatório responsável por determinar as terras a serem retomadas. A Transferência ocorre quando o INCRA transfere o direito de uso das terras pertencentes ao instituto ou a União para as famílias beneficiadas pela Reforma Agrária. O imóvel pode ser transferido em caráter provisório (mediante o contrato de concessão de uso) ou em caráter definitivo (por meio do título de domínio). Esses procedimentos referentes à titulação das terras também fazem parte das outras políticas de obtenção, a diferença é que a Transferência, utilizada como instrumento de obtenção de terras para a Reforma Agrária, é um ato direto, em que as terras que já pertencem ao Estado são repassadas diretamente para as famílias. A instrução normativa do INCRA n.º30/2006 regulamenta esse processo. Na Cessão, o princípio e os procedimentos são os mesmos da Transferência, a diferença está no público alvo. No caso da cessão, os beneficiários são as comunidades nativas e extrativistas. O Reconhecimento, como já explicitamos na introdução deste capítulo, é uma política adotada pelo governo federal para incorporar no programa de Reforma Agrária as famílias que foram beneficiadas pela criação ou regularização de territórios da Reforma Agrária criados por estados e municípios, ou por outras instituições, como o ICMbio. O Reconhecimento não é a política de origem desses territórios, ele é a forma “genérica” que o governo federal encontrou para contabilizar e incluir no seu banco de dados as famílias beneficiadas por outras políticas de obtenção de terras. Os estados, municípios e outras instituições se valem do conjunto das outras políticas de obtenção para a criação desses territórios. O INCRA não possui, ou não inclui, em seus relatórios a política de obtenção que deu origem aos territórios classificados como Reconhecimento.

Na tabela 13, apresentamos a tipologia dos territórios que tiveram origem nas políticas de Regularização fundiária. Em se tratando do número de territórios criados, o destaque, assim como na política de Desapropriação, fica por conta da criação dos PA's em

relação à área obtida, entre eles podemos destacar as RESEX's com mais de 13 milhões de hectares regularizados, os próprios PA's com mais 10,5 milhões de hectares e as RDS's com mais de 9,5 milhões regularizados. No total, foram mais de 324 mil famílias que tiveram suas posses e seus territórios regularizados, quase 30% do total de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária em todo o país (tabela 11).

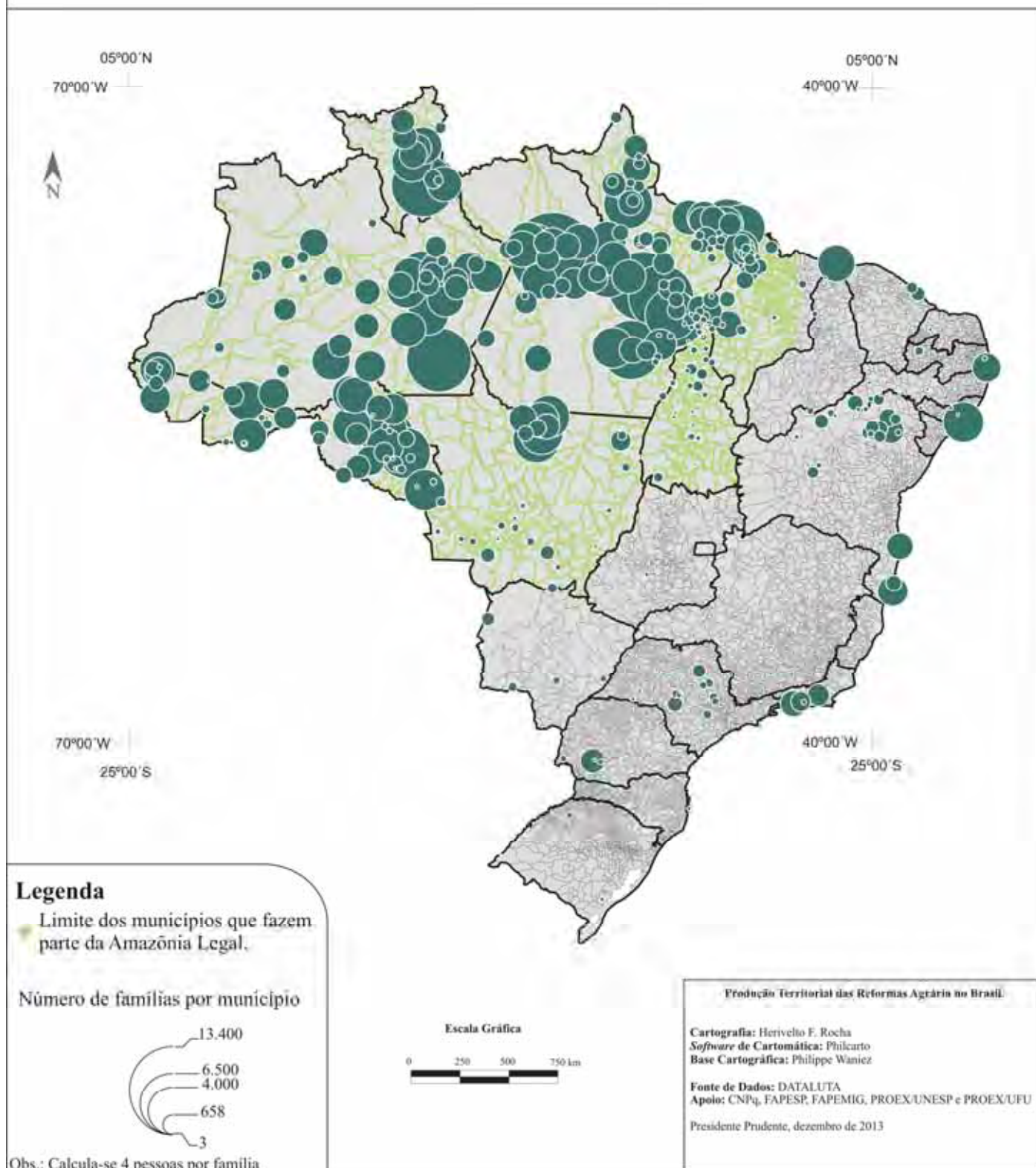
Tabela 13 – Política de Regularização fundiária – Tipologia dos territórios 1930 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
AQ	6	1.667	182.333
FLOE	7	1.912	1.984.653
FLONA	12	3.580	5.637.103
PA	763	159.606	10.534.872
PAC	12	3.384	312.384
PAD	4	6.990	679.214
PAE	57	30.781	6.857.273
PAF	5	1.117	259.850
PAR	3	1.214	274.844
PC	9	8.429	284.444
PCA	3	239	1.086
PDS	67	18.312	2.178.597
PE	1	204	6.253
PFP	152	4.951	196.167
PIC	8	18.566	1.789.291
PRB	1	66	1.200
RDS	14	8.952	9.543.203
RESEX	70	54.276	13.686.708
TOTAL	1.194	324.246	54.409.475

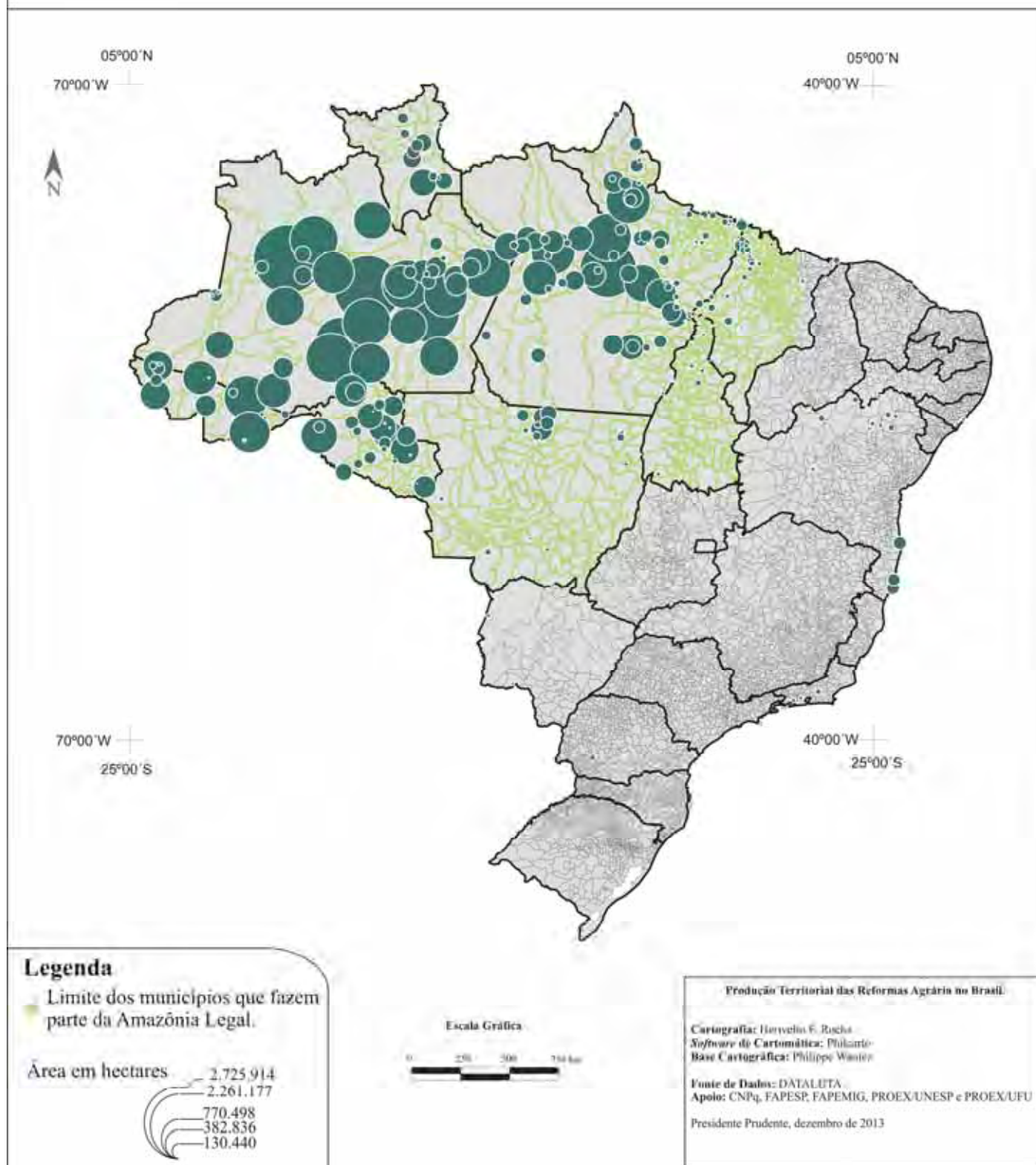
Fonte: DATALUTA, 2013.

No mapa 4, apresentamos a territorialização dessas políticas, destacando o número de famílias beneficiadas. Na região Norte, essa política é utilizada, principalmente, na criação dos tipos de assentamentos territórios florestais-extrativistas; nas outras regiões, o intuito principal é regularizar áreas de comunidades tradicionais, como, por exemplo, os territórios de fundos de pasto e quilombolas. A área obtida a partir das políticas de Regularização fundiária também está concentrada na região Norte. Podemos ressaltar alguns fatores que justificam essa concentração: 1) grande parte dos territórios da Reforma Agrária criados são Unidades de Conservação da Natureza de uso Sustentável, que cobrem uma grande porção de áreas florestadas na região, pois além de propiciarem o desenvolvimento das famílias, estes territórios são criados com o intuito de conservar os recursos naturais; 2) grande parte das terras da região são devolutas e, isso torna o processo de obtenção menos custoso para o Estado e; 3) a legislação ambiental.

Mapa 4 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Regularização Fundiária 1930-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 5 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Regularização Fundiária 1930-2012
Área em hectares



Compra de Terras

A Compra de terras foi citada pela primeira vez no Estatuto da Terra em seu artigo 17, que definia as medidas utilizadas para promover o acesso à propriedade rural. Em 1998, foi promulgado o decreto 2.614 em substituição ao decreto n.º 433, de 1992, que legislava sobre a obtenção de terras por meio da compra, autorizando o INCRA a adquirir imóveis rurais destinados à implantação de projetos integrantes do programa de Reforma Agrária (BRASIL, 1998). É neste período, durante o governo FHC, que a Compra de Terras ganha maior importância, ela é usualmente utilizada como alternativa para obtenção de terras em regiões onde o preço das indenizações pagas na desapropriação acaba sendo maior do que o preço de mercado da terra. A Compra se constitui também numa tentativa de dinamizar a aquisição de terras, tendo em vista o longo período que os processos desapropriatórios levam nas diversas instâncias judiciais.

Cabe ressaltar, que essa Compra de Terras é feita pelo INCRA com recursos da União, ela não tem relação direta com as políticas relacionadas com a RAM - Reforma Agrária de Mercado (RAMOS FILHO, 2008), na qual a compra da terra se dá, de maneira geral, individualmente, numa relação entre o indivíduo interessado e a instituição financeira habilitada para tal fim. No entanto, chama atenção o fato da compra de terras ter ganho mais destaque, justamente, no período em que a Reforma Agrária de Mercado, que segue as regras da política neoliberal, passou a ser implementada no país entre no governo FHC. Apesar de ser uma alternativa mais dinâmica, o resultado acaba sendo ou mesmo da RAM, ou seja, transferir ou submeter ao mercado os rumos da Reforma Agrária no país.

Na tabela 14, expomos a tipologia dos territórios obtidos a partir da compra de terras no Brasil. Os PA's, assim como nas políticas desapropriatórias e de Regularização Fundiária, é predominante também na compra de terras, foram 506 projetos criados, numa área de 1,4 milhão de hectares, beneficiando mais de 51 mil famílias. Foram criados 11 PDS, tipologia de território que visa conciliar as práticas agropecuárias com a preservação da natureza, a partir da compra de terras, numa área de pouco mais de 52 mil hectares, com 1,3 mil famílias beneficiadas.

Tabela 14 – Política de Compra de Terras – Tipologia dos territórios 1981 - 2012

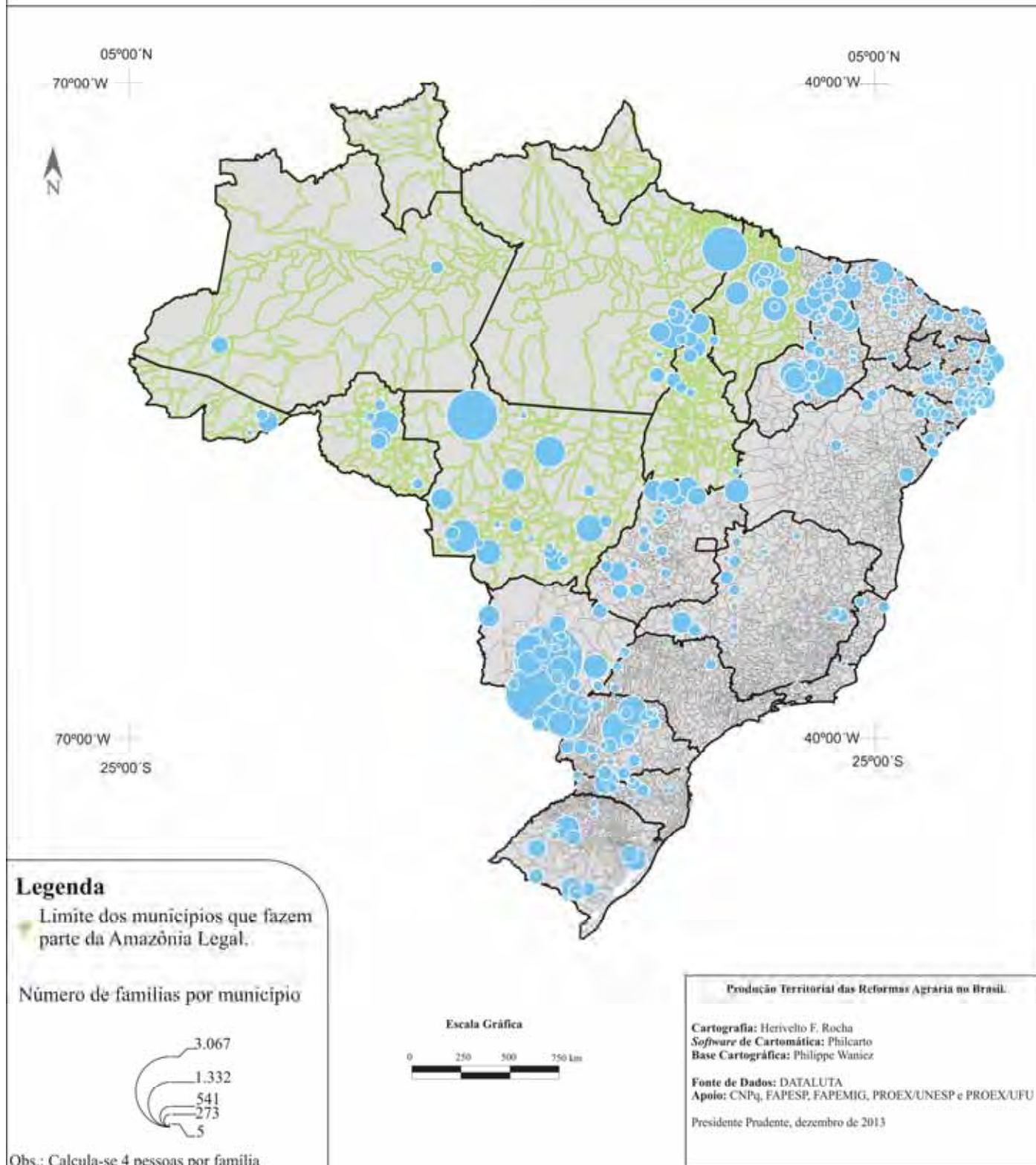
Tipologia	Territórios	Famílias	Área
PA	506	51.493	1.484.116
PAE	1	200	21.525
PCA	4	250	944
PDS	11	1.388	52.520
PE	1	166	1.034
PIC	1	117	18.235
PRB	1	45	989
TOTAL	525	53.659	1.579.363

Fonte: DATALUTA, 2013.

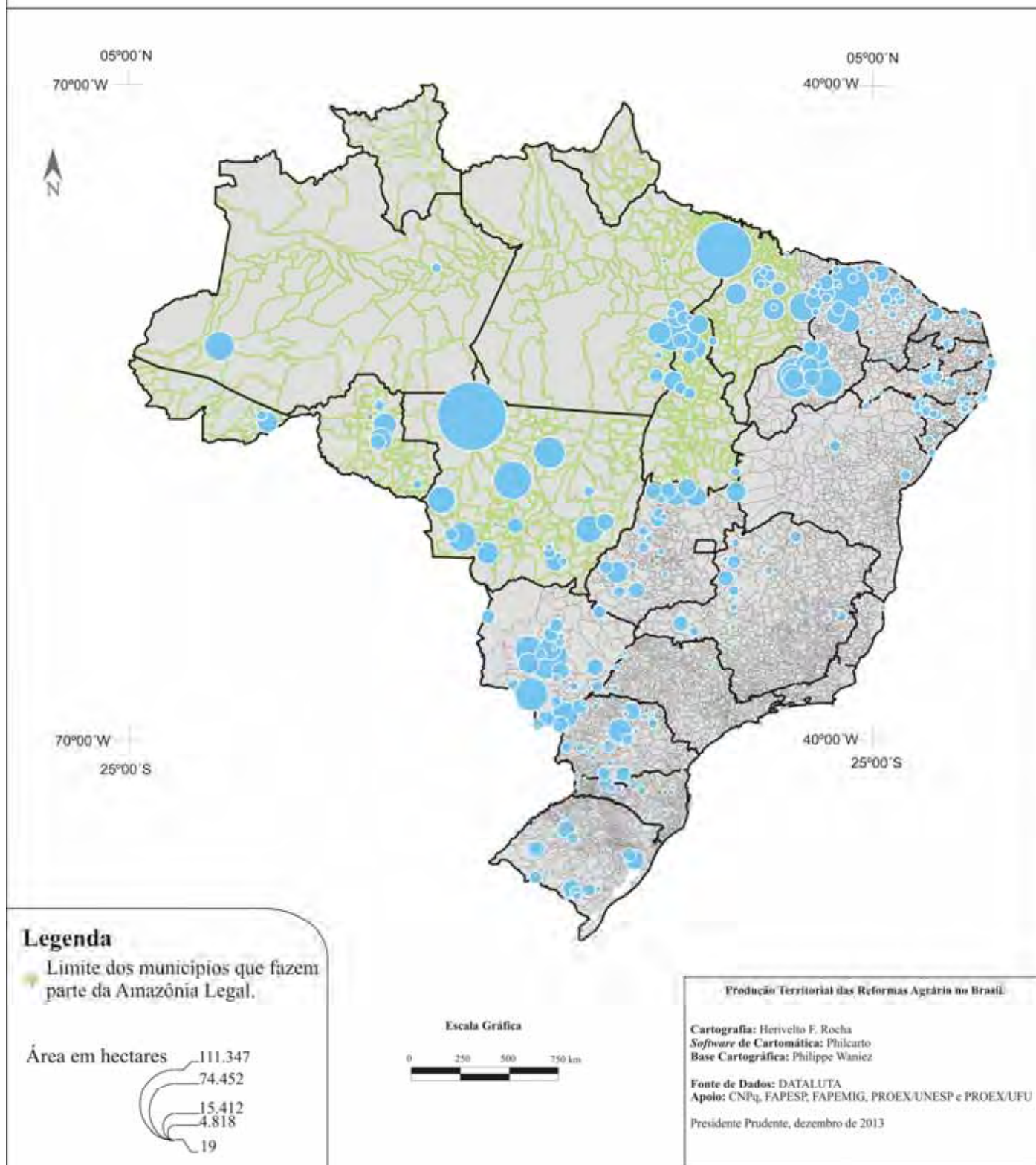
No mapa 6, destacamos a territorialização das famílias beneficiadas por essa política de obtenção. A maior parte está localizada nos estados do Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Maranhão, Piauí, Paraná, Goiás e Rio Grande do Sul. Diferentemente do que ocorre com as outras políticas de obtenção a Compra de Terras foi pouco utilizada nos estados da região Norte. A compra foi mais utilizada nas regiões de maior conflitualidade do país e segue estratégia semelhante à da RAM de pulverizar a luta pela terra e desmobilizar a ação dos camponeses. No governo Lula foi registrado um aumento na utilização da Compra de Terras como política de obtenção o que representa uma continuidade do pensamento e das propostas implementadas pelo governo neoliberal de FHC. No mapa 7 apresentamos à área obtida pela Compra de terras, a espacialização ocorre nos mesmos estados do mapa das famílias.

Mapa 6 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Compra de terras 1981-2012

Famílias beneficiadas



Mapa 7 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Compra de terras 1981-2012 Área em hectares



Outras Políticas de Obtenção

O grupo das outras políticas de obtenção é constituído pela Adjudicação, pela Doação, pelo grupo dos territórios em obtenção e por grupo dos territórios que foram mantidos como Reconhecimento.

A Adjudicação consiste em um ato judicial por meio do qual uma determinada propriedade é transferida de seu dono para um credor, ficando este com os direitos sob sua posse e domínio, esse procedimento não se restringe ao âmbito da Reforma Agrária, a Adjudicação é regulamentada pelo Código de Processo Civil. A Doação é um contrato no qual uma pessoa transfere a outra um bem de seu patrimônio, no caso da Reforma Agrária, é a propriedade da terra. A Doação também é um ato regulamentado pelo Código de Processo Civil. A Adjudicação, Doação e Reconhecimento estão concentradas, majoritariamente, no estado do Pará e do Maranhão. O Reconhecimento, no grupo dessas outras políticas de obtenção, responde por 47,5 % das famílias beneficiadas e 34,5% da área obtida. A Adjudicação e a Doação somadas aos territórios em obtenção, respondem pelo restante.

Na tabela 15, destacamos a tipologia dos territórios obtidos pelas Outras políticas de obtenção. Nota-se uma grande concentração dos territórios criados pelas unidades federativas, esses fazem parte do grupo de projetos que continuarão tendo como sua origem a política “genérica” do Reconhecimento até que possamos ter subsídios para reclassificá-los de acordo com suas respectivas políticas de obtenção.

Tabela 15 – Outras políticas – Tipologia dos territórios 1927 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
AQ	109	10.374	642.296
PA	184	14.868	646.122
PAC	2	160	6.570
PAE	304	67.513	2.723.836
PAM	4	242	8.699
PCA	88	4.692	19.442
PDS	13	6.177	599.027
PE	1.105	87.123	3.307.271
PEAX	10	6.029	249.150
PEAS	1	33	8.072
PIC	3	11.053	864.337
PRB	90	2.756	118.384
TOTAL	1.913	211.020	9.193.206

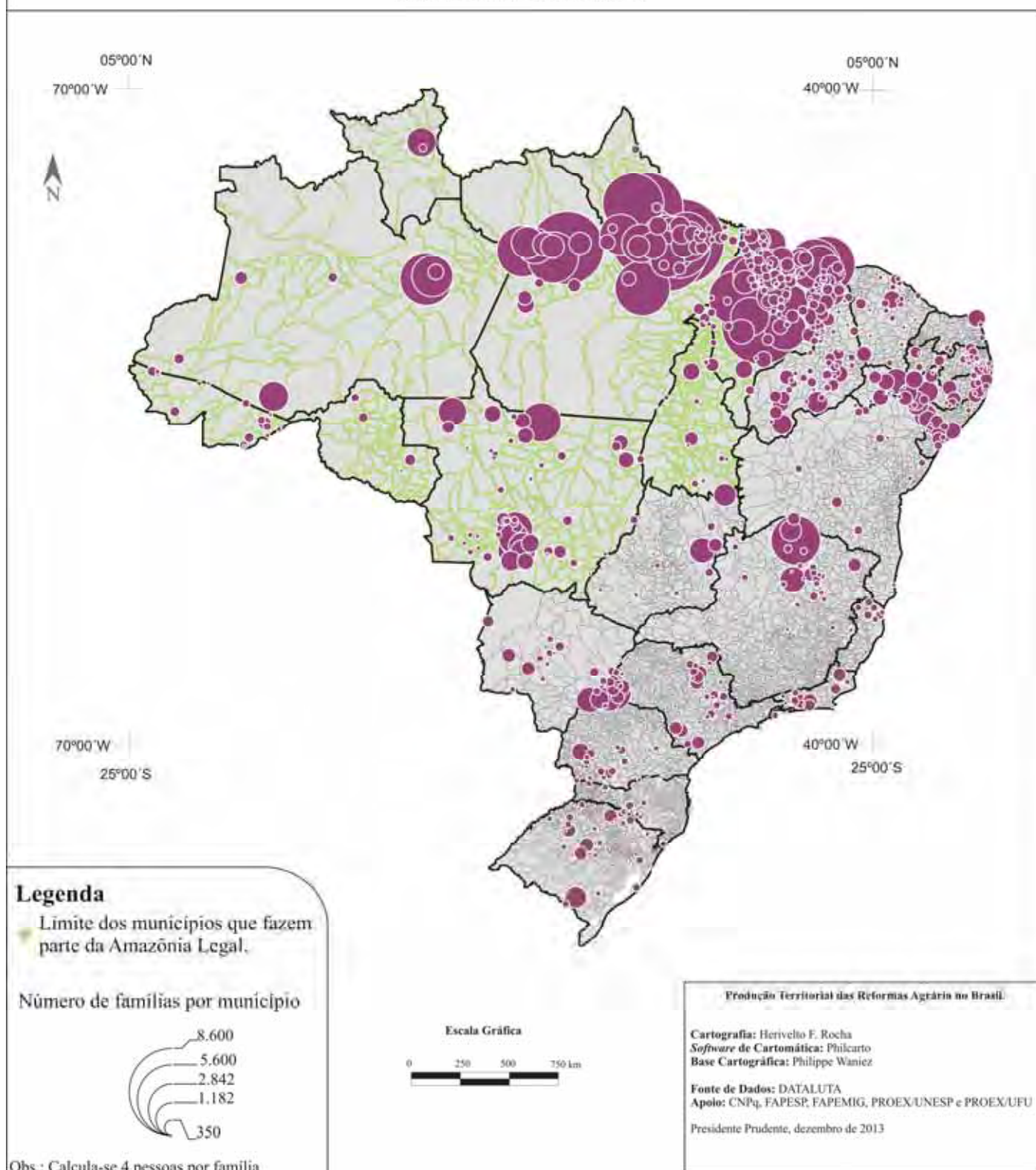
Fonte: DATALUTA, 2013.

No mapa 8, constatamos uma grande concentração das famílias beneficiadas nos estados do Pará e do Maranhão. No caso do Maranhão, esse quadro se deve aos territórios criados pelo Instituto de Terras desse Estado, que foram incorporados pelo INCRA. No Pará,

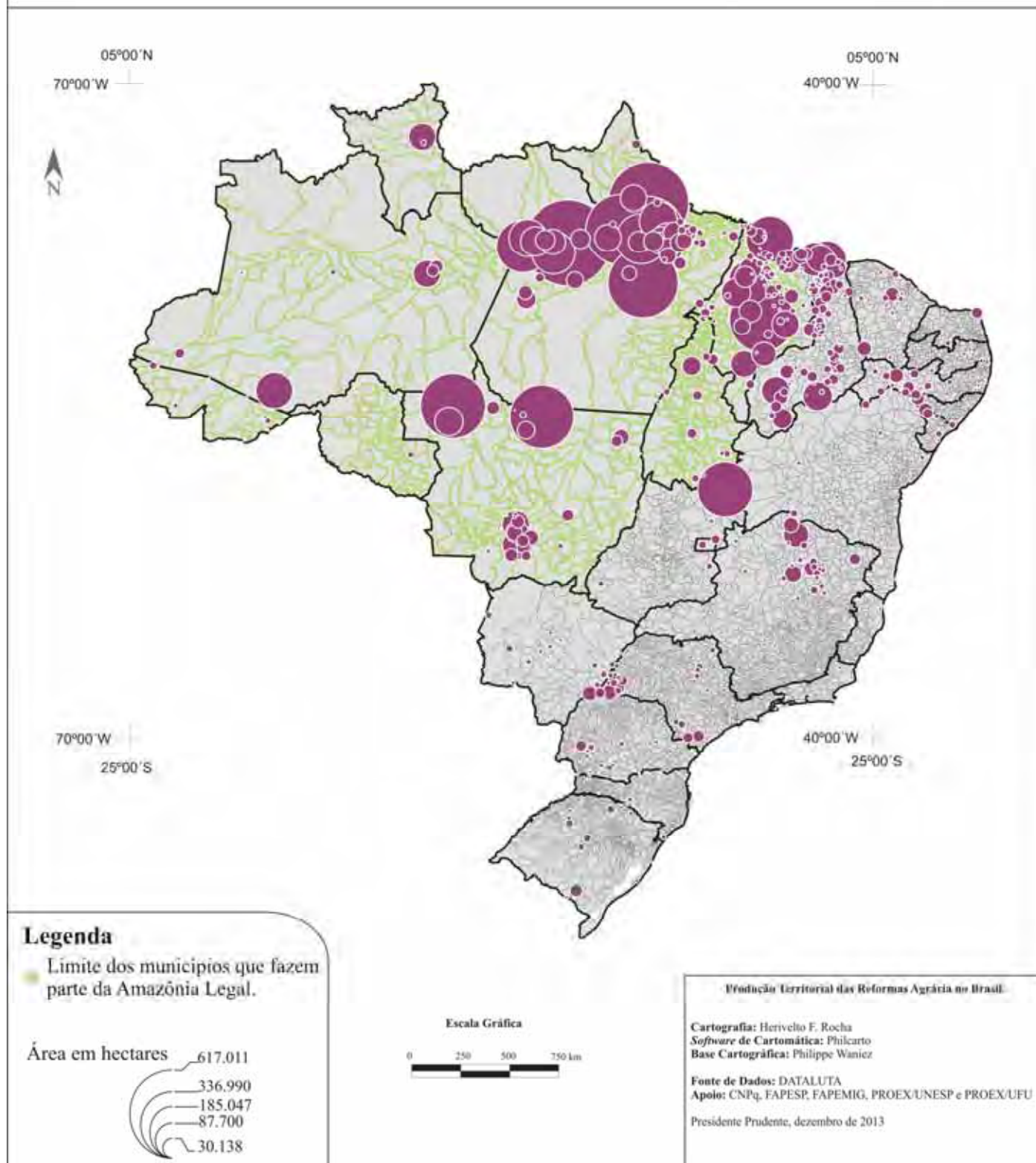
a grande concentração de famílias nessas Outras políticas se deve aos PAE's que ainda estão em processo de obtenção. No mapa 9, a espacialização é a mesma verificada no mapa 8, com destaque para alguns territórios criados no norte do Mato Grosso e a grande concentração no norte paraense. A diferença entre a área em hectares (9.193.206) de todas as Outras políticas de obtenção e a área plantada em na safra 2012/2013 da cana-de-açúcar (8.527.800)⁶ é de apenas 665 mil hectares.

⁶ http://www.conab.gov.br/OlalaCMS/uploads/arquivos/12_08_09_15_07_05_boletim_cana_portugues_-_agosto_2012_2o_lev.pdf

Mapa 8 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Outras políticas 1927-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 9 - Brasil- Políticas de obtenção de terras - Outras políticas 1927-2012
Área em hectares



3.2 Tipologia dos territórios da Reforma Agrária

Temos 21 tipos de territórios da Reforma Agrária no Brasil. Em nossa análise subdividimos esses 21 tipos em dois grandes grupos: os agropecuários e os agro-florestais-extrativistas. O agropecuário é constituído por doze tipos, são eles: PA (Projeto de Assentamento Federal); PE (Projeto de Assentamento Estadual); AQ (Assentamento Quilombola); Assentamentos Municipais (PAM - Projeto de Assentamento Municipal e PCA - Projeto de Assentamento Casulo); PFP (Projeto Fundo de Pasto); Reassentamento de atingidos por barragens e grandes obras (PRB - Projeto de Reassentamento de atingidos por Barragens e PAD - Projeto de Assentamento Dirigido); PAC (Projeto de Assentamento Conjunto); PAR (Projeto de Assentamento Rápido); PC (Projeto de Colonização Oficial) e; PIC (Projeto Integrado de Colonização). No grupo dos agro-florestais-extrativista, temos oito tipos, são eles: PAE (Projeto de Assentamentos Agroextrativistas); PAF (Projeto de Assentamento Florestal); PDS (Projeto de Desenvolvimento Sustentável); PEAX (Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista); PEAS (Projeto Estadual de Assentamento Sustentável); FLOE (Floresta Estadual); FLONA (Florestas Nacionais); RESEX (Reserva Extrativista) e; RDS (Reserva de Desenvolvimento Sustentável).

Essa divisão foi pautada na lógica de desenvolvimento (econômica, social e ambiental) de cada tipo de território. No primeiro, predominam relações agropecuárias. Todavia, esse predomínio não compreende a totalidade de relações. No segundo grupo, as relações agro-florestais-extrativistas prevalecem, mas como ocorre com o grupo anterior, isso também não é regra fixa, pois mesmo que esses territórios tenham sido criados com uma determinada perspectiva, temos alguns territórios que fogem a essa regra. Os agropecuários correspondem por 93,1% (8.460) do total de territórios criados e, 81,8% (942 mil) das famílias beneficiadas em 49,7% (44 milhões) da área destinada à Reforma Agrária, os territórios desse grupo estão espacializados em quase todo o país. Os agro-florestais-extrativistas correspondem a 6,9% dos territórios (631), 18,2% (209 mil) das famílias e 50,3% (44,6 milhões) da área. Esses projetos estão, majoritariamente, territorializados na Amazônia Legal.

Tabela 16 - Brasil - Diversidade dos Territórios da Reforma Agrária 1927-2012

Grupo	Assentamentos	%	Famílias	%	Área	%
Agropecuários	8.460	93,06	942.027	81,79	44.044.241	49,66
Florestais/Extrativistas	631	6,94	209.691	18,21	44.651.415	50,34
Total	9.091	100	1.151.718	100	88.695.656	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

3.2.1 Tipologia dos Territórios da Reforma Agrária: os assentamentos projetos agropecuários

Os doze tipos de territórios agropecuários são, em sua grande maioria, oriundos da desapropriação de terras, como podemos observar na tabela 17. Mais de 22 milhões de hectares foram desapropriados em todo o país para a criação desses territórios, beneficiando mais de 553 mil famílias. A Regularização fundiária aparece em seguida, com 22,36% do total de famílias (210,6 mil) e 32,8% da área obtida (14,7 milhões de hectares). A Compra e as Outras políticas somadas, correspondem a 19,9% das famílias (178 mil) beneficiadas em 15,16% da área (6,6 milhões de hectares).

Tabela 17 - Brasil- Políticas de Obtenção dos Territórios da Reforma Agrária- Assentamentos Agropecuários 1927-2012

Políticas de Obtenção	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
Compra	513	6,06	52.071	5,53	1.505.319	3,42
Desapropriação	5.400	63,83	553.372	58,74	22.663.714	51,46
Regularização	918	10,85	210.615	22,36	14.705.812	33,39
Outras políticas	1.629	19,26	125.969	13,37	5.169.396	11,74
Total	8.460	100	942.027	100	44.044.241	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

A seguir, apresentaremos a territorialização dos agropecuários. Subdividimos os territórios agropecuários em dois outros grupos, são eles: os fora de vigência, ou seja, aqueles territórios que não são mais criados (PAC - Projeto de Assentamento Conjunto; PAD - Projeto de Assentamento Dirigido; PAR - Projeto de Assentamento Rápido; PC - Projeto de Colonização Oficial; PIC - Projeto Integrado de Colonização) e; os tipos de assentamentos que fazem parte da política de Reforma Agrária atual (PA - Projeto de Assentamento Federal, PE - Projeto de Assentamento Estadual; AQ - Assentamento Quilombola; PAM - Projeto de Assentamento Municipal; PCA - Projeto de Assentamento Casulo; PFP - Projeto Fundo de Pasto; PRB - Projeto de Reassentamento de atingidos por Barragens)

Os territórios da Reforma Agrária fora de vigência são, na sua grande maioria, oriundos dos governos militares. Os territórios agropecuários implantados na atualidade estão territorializados na grande maioria dos estados brasileiros.

Territórios da Reforma Agrária Fora de Vigência

Como destacamos anteriormente, a maioria dos territórios que está fora de vigência é oriunda do período militar e foi criada no bojo das políticas de ocupação do território, baseada, majoritariamente, na colonização, implementada na época. Um dos intuitos dos governos militares, que propagavam aos quatro cantos a necessidade de ocupar a Amazônia, era estimular a colonização, valendo-se de *slogans*, como: "Integrar para não Entregar", fruto dos debates sobre a internacionalização da Amazônia e, "Terras sem homens para homens sem-terra", criado durante o governo Médici, que visava amenizar a tensão social em outras regiões do país, estimulando a colonização das terras que o Estado considerava devolutas. Sobre esse período, Kohlhepp (2002) destaca que

[...] o rápido aumento de tensões sociais no nordeste brasileiro, causado pela negligência à urgente e necessária reforma agrária, tornou-se ainda maior depois da desastrosa seca, levando em 1970 a um acordo de estratégia geopolítica que combinava programas de exploração da infraestrutura e econômicos na Amazônia com um projeto de colonização para o assentamento de nordestinos sem-terra. A região amazônica era vista como escape espacial para os conflitos sociais não-solucionados (KOHLHEPP, 2002, p.37).

A maioria dos projetos criados nesse período visava a colonização de "vazios" demográficos no país. O PAR foi criado para regularizar a posse de famílias que ocupavam terras pertencentes à União e aos Estados, beneficiando pouco mais de 1.200 famílias numa área de 274 mil hectares. Os outros projetos estavam direcionados à colonização. O PIC foi o principal, com mais de 57 mil famílias beneficiadas em mais de 5,5 milhões de hectares.

Tabela 18 - Brasil- Diversidade dos Territórios da Reforma Agrária- Fora de Vigência 1927-1984

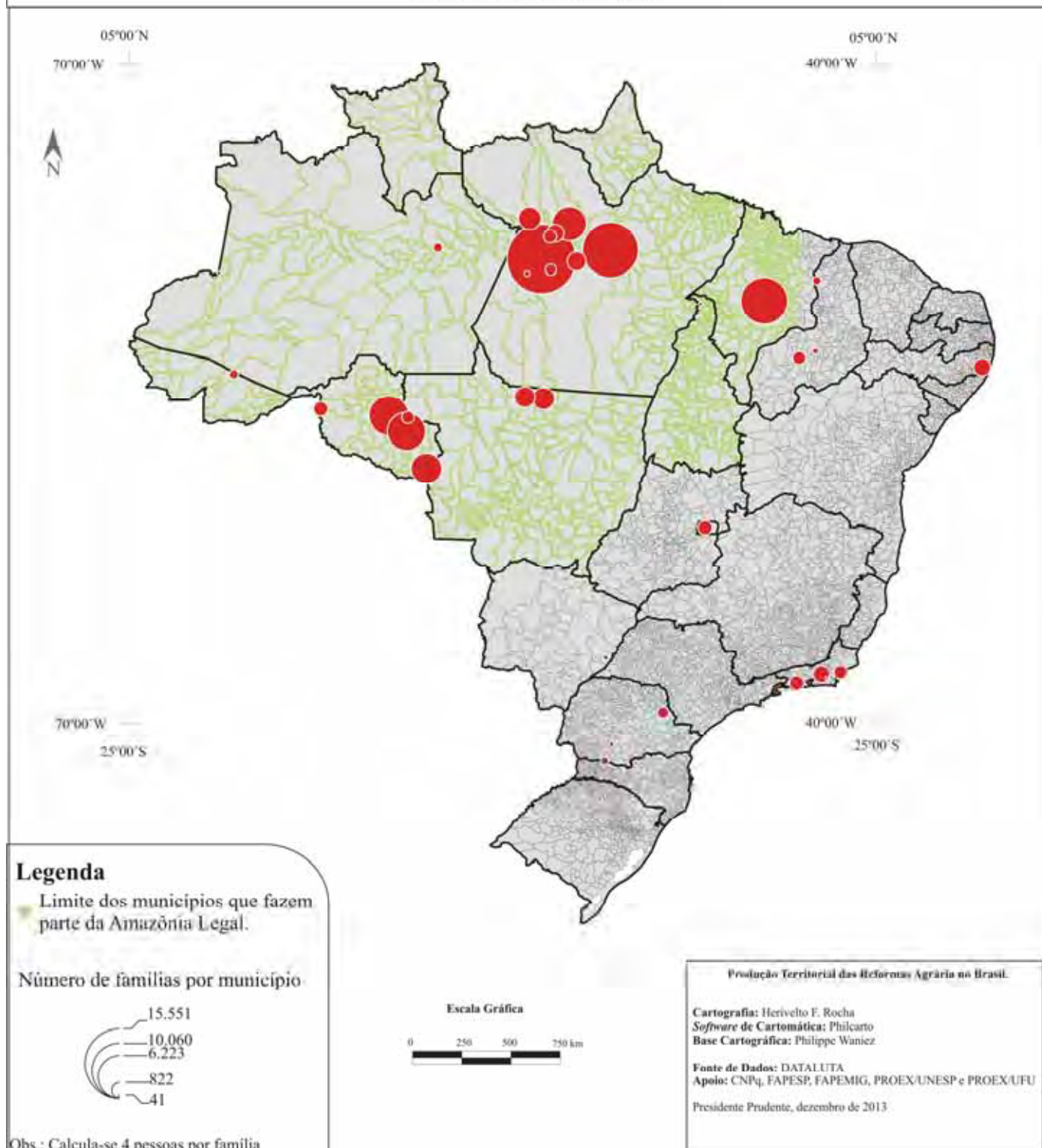
Tipologia	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
PIC	19	39	57.517	81	5.574.681	86
PAR	3	6	1.214	2	274.844	4
PC	13	27	9.046	13	291.081	5
PAC	14	29	3.544	5	318.954	5
Total	49	100	71321	100	6459560	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

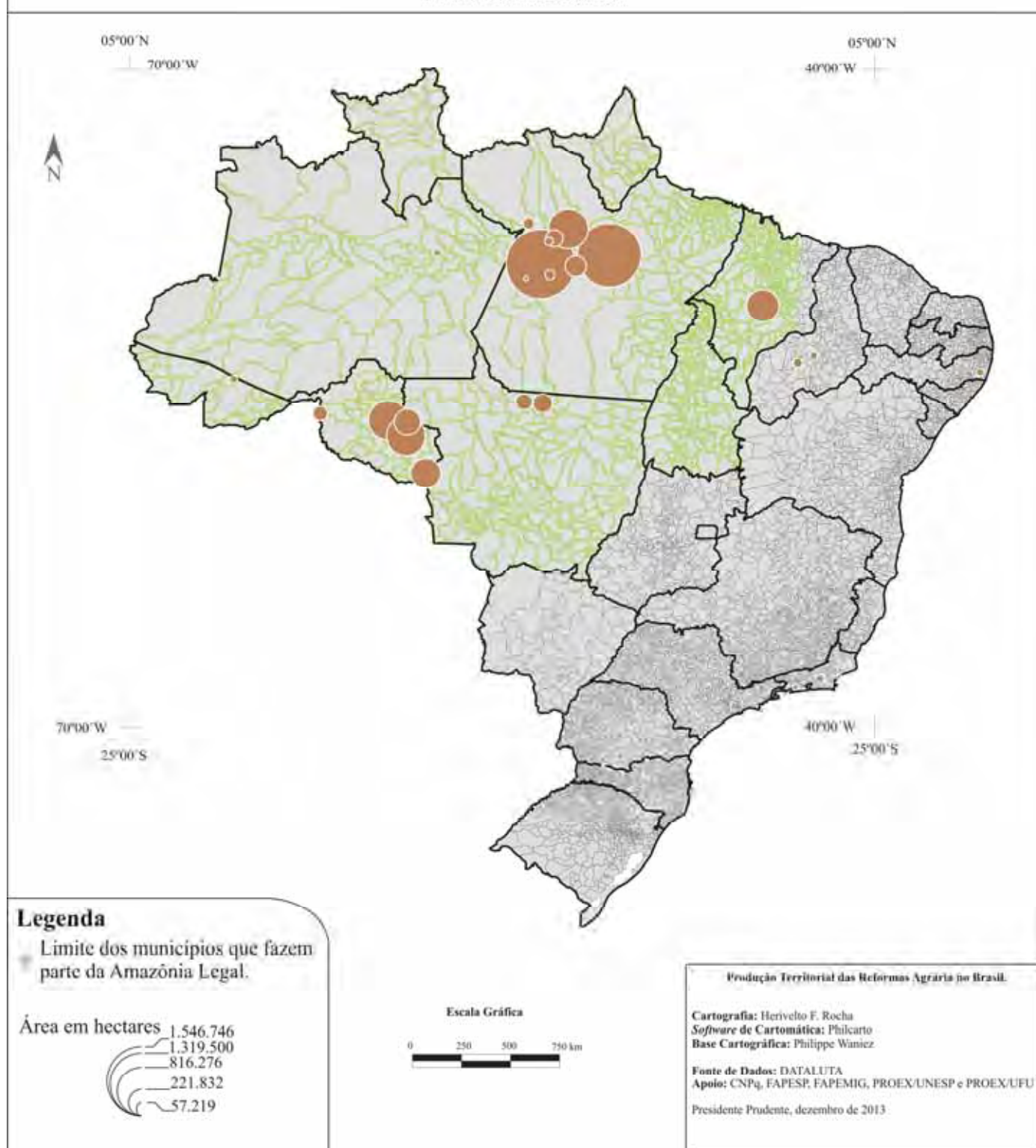
No mapa 10, apresentamos a territorialização das famílias beneficiadas por esses projetos. Nota-se que grande parte das famílias beneficiadas se concentrou ao longo da BR-364 (nos estados do Mato Grosso, Roraima e Acre) e outra parte no oeste paraense. Percebemos, também, que nas outras regiões do país foi incipiente o número de famílias beneficiadas, já que um dos motivos desse processo era justamente realocar as famílias sem-

terra das regiões, onde a incidência de conflitos era maior. No mapa 11, destacamos a área destinada a esses projetos. O desenho do mapa é semelhante ao de famílias beneficiadas, chega a ser imperceptível na análise do mapa os dados de outros estados.

Mapa10 - Brasil - Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Fora de Vigência 1930-1984
Famílias beneficiadas



Mapa11 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Fora de Vigência 1930-1984
Área em hectares



Territórios da Reforma Agrária da atualidade

Os tipos de territórios da Reforma Agrária, com características agropecuárias, implantados na atualidade, são: PA, PE, PCA, PRB, PFP, PAM e AQ. Esses projetos, como já destacamos, têm sua origem, principalmente, nas desapropriações. Esse fato é um reflexo da intensa luta dos movimentos socioterritoriais organizados em todo o país na luta pela terra, sobretudo, por meio das ocupações. O PA, PE, PCA e PAM são, na sua grande maioria, demandas das famílias sem-terra, organizados em movimentos socioterritoriais, como o MST.

O PRB, PFP e AQ resultaram da luta das famílias atingidas por barragens, dos povos tradicionais, como as comunidades de fundo de pasto da Bahia e, dos quilombolas espalhados por todo o país. Para cada tipo de território criado existe uma história de conflitualidade contra alguma dimensão do capital no campo. Os atingidos por barragens se organizam em torno do MAB - Movimentos do Atingidos por Barragens, na luta pela garantia dos seus direitos e no questionamento do modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil. Os quilombolas e fundo de pasto se articulam em suas respectivas áreas contra o avanço do capital e pela legitimação de seus respectivos territórios.

Na tabela 19, apresentamos os dados referentes aos territórios agropecuários da atualidade. O Assentamento Federal é o grande destaque, pois corresponde a mais de 81% dos projetos criados (6,8 mil), 86,51% das famílias assentadas (mais de 737 mil) em mais de 87% da área destinada a Reforma Agrária (mais de 31 milhões de hectares). Nos outros tipos, o de maior ênfase, em termos quantitativos, é o assentamento estadual. O Projeto de Fundo de Pasto e os Assentamentos Quilombolas já beneficiaram mais de 18 mil famílias em mais de 1 milhão de hectares. Os PRB's somam quase 3 mil famílias distribuídas em pouco mais de 120 mil hectares. Os assentamentos municipais PCA e PAM totalizam 5,6 mil famílias em pouco mais de 30 mil hectares.

Tabela 19 - Brasil - Diversidade dos Territórios da Reforma Agrária - Atualidade 1975-2012

Tipologia	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
PA	6.819	81,1	737.348	84,7	31.418.517	83,6
PE	1.107	13,2	87.493	10,0	3.314.559	8,8
Municipais	106	1,3	5.658	0,6	30.786	0,1
Reassentamentos	100	1,2	21.264	2,4	1.735.265	4,6
PFP	152	1,8	4.951	0,6	196.167	0,5
AQ	127	1,5	13.992	1,6	889.388	2,4
Total	8.411	100	870.706	100	37.584.682	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

Projeto de Assentamento Federal

O PA apresenta a maior territorialização no país. No mapa 12, destacamos a espacialização das famílias assentadas nos projetos de assentamentos criados pelo governo federal em todo o país. Na região Norte concentra-se o maior número de famílias assentadas, sobretudo, no estado do Pará, com destaque para os municípios de: Limoeiro de Ajuru (com 10.717 famílias assentadas), Novo Repartimento (com 8.877 famílias), Itupiranga (com 7.867 famílias) e Pacajá (com 7.395 famílias); já no estado de Rondônia, o destaque é para os municípios de: Guajará Mirim (com 12.315 famílias assentadas) e Machadinho D'Oeste (com 7.477 famílias). Por mais que a regularização fundiária tenha sido priorizada no país, é necessário que o governo responda às demandas locais e regionais de luta pela terra, como a ocupação é a principal forma de acesso à terra (FERNANDES, 1999) em alguns estados da região Nordeste e em algumas microrregiões, onde o número das famílias em ocupações é elevado, verificamos também uma grande concentração de famílias assentadas, como no noroeste de Minas Gerais, no Pontal do Paranapanema e na região central do estado do Paraná. Essas são áreas que historicamente registraram inúmeros conflitos por terra, materializados, em sua grande maioria, nas ocupações.

Na tabela 20, podemos verificar que a Desapropriação é responsável por 78,2% dos PA's criados, isso é mais um indicativo da importância das ocupações de terras no processo de territorialização dos camponeses assentados.

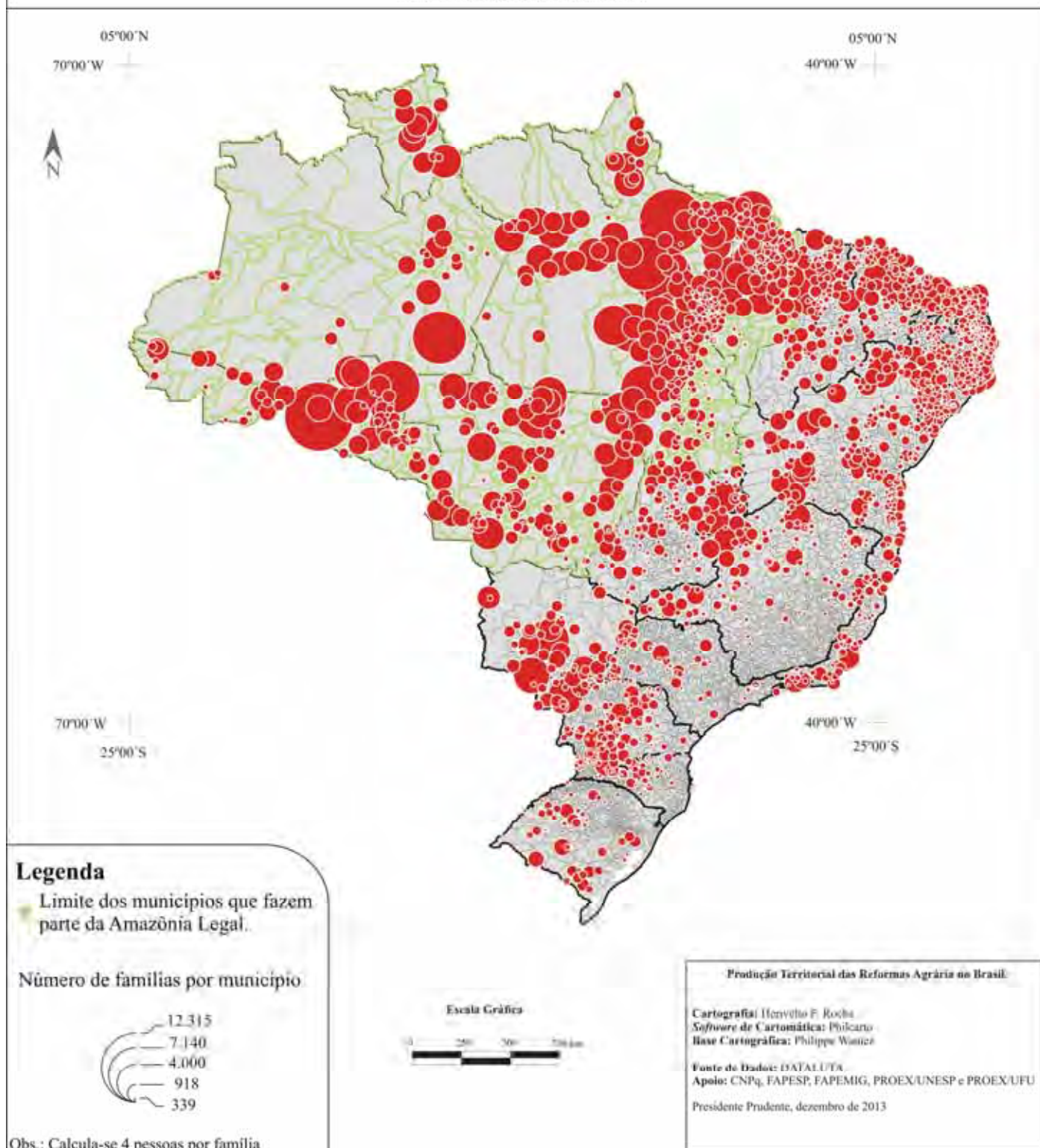
Tabela 20 - Brasil - Políticas de obtenção- Assentamento Federal 1979-2012

Políticas	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
Compra	506	7,42	51.493	6,98	1.484.116	4,72
Desapropriação	5.366	78,69	511.381	69,35	18.753.406	59,69
Regularização	763	11,19	159.606	21,65	10.534.872	33,53
Outras políticas	184	2,70	14.868	2,02	646.122	2,06
Total	6.819	100	737.348	100	31.418.516	100

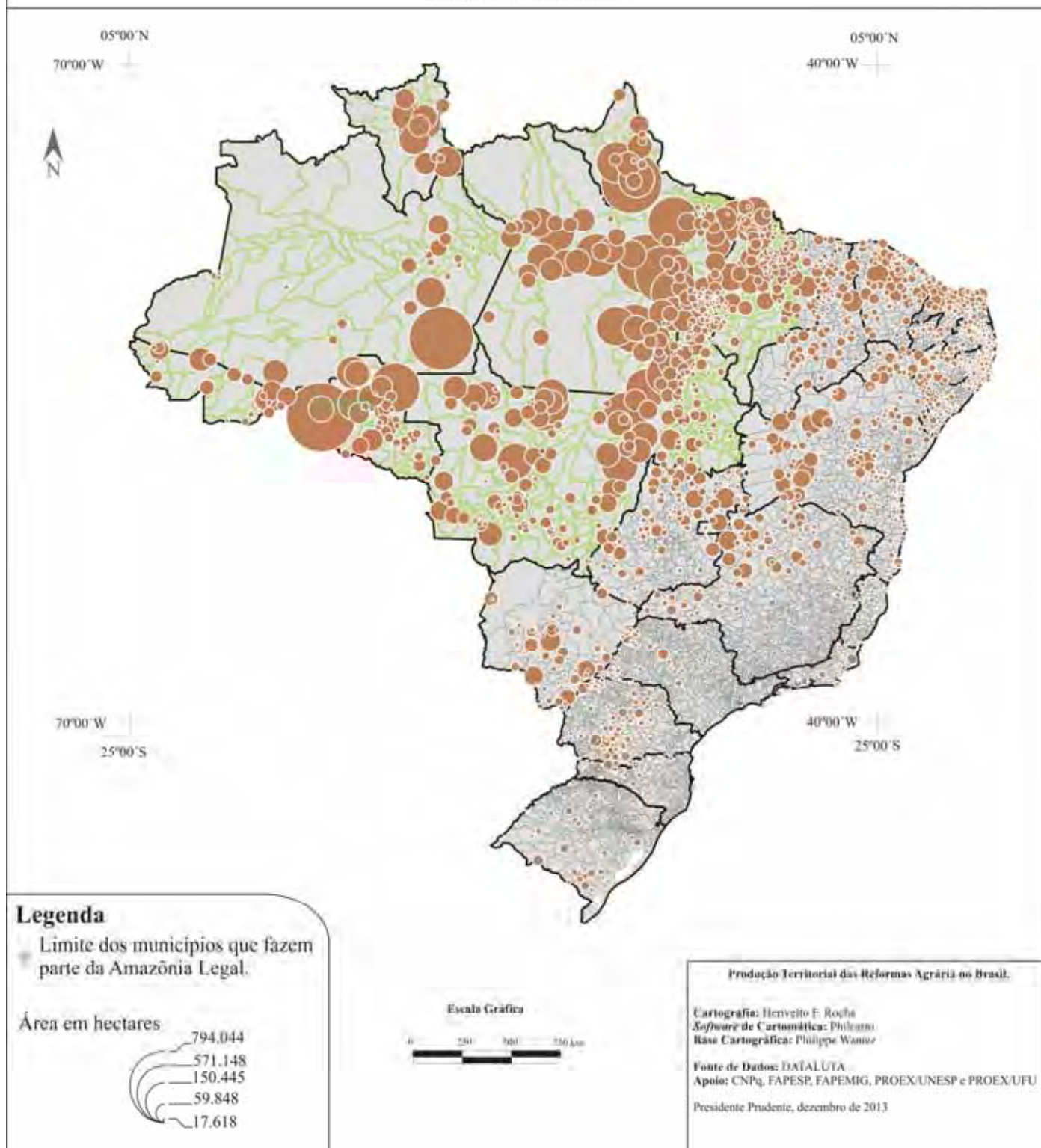
Fonte: DATALUTA, 2013.

Foi a partir da desapropriação que mais de 511 mil famílias foram assentadas nos PA's, boa parte delas estão localizadas, conforme o mapa 12, na região Nordeste, com destaque para o estado do Maranhão.

Mapa 12 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Federal 1979-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 13 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Federal 1979-2012
Área em hectares



No mapa 13, referente a área dos assentamentos, existe uma diferença visualmente perceptível entre os assentamentos da Amazônia Legal e do restante do país. Na grande maioria dos assentamentos federais predomina as atividades agropecuárias. Entretanto, como já enfatizamos na introdução deste capítulo, essa regra não é fixa. Os assentamentos de Reforma Agrária, de acordo com a Medida Provisória 2.183-56/2001, devem elaborar um PDA - Plano de Desenvolvimento dos Assentamentos, este plano é responsável por estabelecer as diretrizes de desenvolvimento do território conquistado. É na elaboração do PDA que são definidos os investimentos produtivos, o parcelamento das unidades de produção camponesa - tamanho e localização – e, delimitadas as áreas de Reserva Legal e APP's. O PDA é, em muitos casos, elaborado enquanto as famílias ainda estão acampadas, a organização do plano é feita em conjunto com a assessoria técnica, designada pelo órgão responsável pela implantação do assentamento. Cabe destacar, que a concepção desse plano de desenvolvimento, na maioria dos casos, está pautada na produção agropecuária que sofre grande influência técnico-produtiva da "revolução verde". Entretanto, como a elaboração do PDA é realizada por todas as famílias assentadas, existe a possibilidade de serem estabelecidas outras diretrizes que podem pautar o desenvolvimento dos assentamentos. Por isso, temos, em muitos territórios, outras práticas produtivas que não são orientadas exclusivamente para a agricultura convencional.

Essas outras práticas têm uma relação intrínseca com o modo de vida das famílias. Ou seja, ao optarem por um tipo de processo produtivo, as famílias estão moldando, também, o seu modo de vida. Uma agricultura focada, majoritariamente, em relações e no modelo produtivo capitalista exerce influência direta no desenvolvimento das famílias, da mesma forma que em territórios onde a opção for por uma agricultura orgânica e/ou agroecológica, o modo de vida das famílias e suas relações sociais, ambientais, econômicas e culturais serão distintas da primeira. No entanto, essa visão não é determinista, já que o processo de Reforma Agrária e a disputa territorial, entre os modelos de desenvolvimento do campo, são dinâmicos e complexos.

Um exemplo dessa disputa ocorreu no PA Ander Rodolfo Henrique, criado em 2004, localizado no município de Diamante do Oeste/PR, as famílias decidiram que a matriz produtiva do assentamento seria pautada na agroecologia, livre de agrotóxicos e fertilizantes químicos, em oposição a agropecuária convencional. Nesse caso, a escolha foi baseada no regimento interno, oriundo da época em que as famílias estavam acampadas e, que já determinava em qual modelo seria baseada a produção: um modelo livre dos agrotóxicos e da cadeia produtiva do agronegócio. O regimento interno é um documento responsável pela

articulação política e organizacional das famílias acampadas. Um dos assentados e coordenador do assentamento, Pedro Bernardo dos Santos (2011), destaca que o conteúdo do regimento interno

[...] influenciou o processo de elaboração do plano produtivo do PDA que, apesar de naquele momento ter uma grande limitação de conhecimento técnico e político em relação à Agroecologia, foi um esforço coletivo de elaborar um plano que respondesse aos anseios e desejos de um assentamento livre de transgênicos, agrotóxicos e fertilizantes de síntese química (SANTOS, 2011).

Esse caso é um entre muitos outros que demonstra que a Reforma Agrária no Brasil e a produção territorial que ela realiza não é um processo retilíneo. As famílias, organizadas nos mais diversos movimentos socioterritoriais, lutam por autonomia para definir as diretrizes de desenvolvimento dos seus respectivos territórios. As famílias do PA Ander Rodolfo Henrique decidiram, desde o início da fundação do assentamento, por uma outra forma de desenvolvimento que contrapusesse a matriz tecnológica e produtiva do agronegócio, mas isso não significa que a disputa territorial entre modelos de desenvolvimento tenha se encerrado com a opção inicial das famílias. No início de 2012, essa decisão foi questionada por um grupo de famílias do assentamento que colocou em discussão a viabilidade do modelo adotado. Uma série de reuniões foram realizadas entre os assentados, técnicos e lideranças da comunidade na tentativa de se estabelecer um consenso entre as famílias. Felizmente, o resultado foi positivo e o modelo pautado pelas práticas produtivas agroecológicas, por enquanto, está mantida no assentamento.

Foto 1 - Paraná - PA Ander Rodolfo Henrique – Produtos agroecológicos



Fonte: Santos, 2011.

Outro exemplo de resistência e enfrentamento contra a matriz tecnológica do agronegócio ocorre no PA Itapuí/Meridional, este território é resultado das primeiras lutas por terra, organizadas pelo MST, no Rio Grande do Sul, como, por exemplo, da histórica ocupação da fazenda Anoni. O Itapuí/Meridional foi criado em 1988 e está localizado no município de Nova Santa Rita. O Itapuí/Meridional tem capacidade para 80 famílias numa área de 1.100 hectares. Pelo fato de ser um território antigo boa parte do assentamento já possui uma boa infraestrutura (transporte, acesso a água, educação e etc.), se multiplicam pelo assentamento lotes de agregados, familiares dos beneficiados que ocupam uma área do lote para construção de suas casas. O grande problema enfrentado por este assentamento é a perda da força de trabalho já que a população envelheceu e grande parte dos jovens, como ocorrem em muitas outras áreas pelo país, foram buscar na cidade uma outra alternativa de vida. Algumas famílias se organizaram para investir na produção agroecológica, estas famílias comercializam sua produção em feiras livres na capital Porto Alegre, este grupo conta, atualmente, com nove famílias que constituem uma associação produtiva. Entrevistamos Dona Gorete, que compõe o grupo de produção orgânica do assentamento, Gorete é sergipana de origem e foi para a região Sul, ainda na década de 1980, após se casar com Seu Lair. Sobre o desenvolvimento da produção orgânica, ela destaca que

Em noventa e poucos...noventa e um, noventa e dois, elas já trabalhavam o orgânico. Noventa...oitenta e nove, oitenta e oito. Então aquilo ali pra mim era tão forte aquela questão...porque imagina, orgânico é vida né, é você produzir a vida, é vida saudável. Então aí comecei a dar aula na escola [...] Aí tem um guri que hoje está em Paris, ele dizia assim: “Aí professora, deus me livre de falar uma coisa dessa pro meu pai, o meu pai vai me dar uma surra, porque ele usa uréia, ele bota adubo químico. E aí imagina se eu vou dizer que ele não tem que usar isso, que ele tem que fazer da forma diferente, que tem que trabalhar o solo [...]. Tem que começar fazer composto, tem que fazer biofertilizante, isso que a senhora ta ensinando pra nós. Professora, vou tomar uma surra dele”. Eu disse não, e eu sei que no final das contas esse senhor e esse filho do (...) ele se tornou ecologista. Trabalhou muito tempo na feira, porém agora ele não tá mais na feira [...] E quem é ecologista nunca vai deixar de ser né. Então [...] a gente trabalhou também essa idéia. Aí essa coisa também do orgânico, do ecológico, essa coisa de ajudar na produção.⁷

A fala de Gorete é um exemplo das diversas possibilidades que o processo de Reforma Agrária no Brasil assume. O grupo de produção orgânica, formado no assentamento Itapuí, comercializa sua produção em duas feiras semanais em parceria com o governo do

⁷ Entrevista realizada com dona Gorete e Seu Lair em março de 2012.

estado e com a participação de outras famílias camponesas e associações de assentamentos da região metropolitana de Porto Alegre/ RS.

Foto 2 - Rio Grande do Sul - Feira Agroecológica



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012

Foto 3 - Rio Grande do Sul - Barraca de produtos orgânicos - Dona Gorete e Seu Lair



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012

Esse dinamismo singular é característico da Reforma Agrária no Brasil e, por isso é impossível determinar que um tipo de assentamento, sobretudo, o PA que está

territorializado em quase todo o país, terá o modelo produtivo uniforme e estático. Os assentamentos, especialmente os de caráter agropecuário, são objeto de uma intensa disputa territorial, ao romper com a lógica hegemônica, eles se tornam um entrave, mesmo que imperceptível, à expansão do capital.

Projeto de Assentamento Estadual

O PE tem a mesma lógica dos assentamentos federais. A principal diferença é que a implantação e a gestão desses territórios são de responsabilidade das unidades da federação. O PE não é um tipo de assentamento territorializado em todo o país, apenas alguns Estados mantêm Institutos, Fundações ou Autarquias destinadas a realizar a Reforma Agrária e promover o desenvolvimento dos assentamentos. Cabe ao INCRA, desde que haja acordo com os Estados, o reconhecimento dos assentamentos estaduais possibilita que as famílias assentadas sejam beneficiadas pelas políticas públicas relacionadas com a Reforma Agrária do governo federal.

Pelo fato das informações do DATALUTA, tais como a categoria dos assentamentos rurais, serem, majoritariamente, oriundas dos relatórios disponibilizados pelo INCRA, a forma de origem dos assentamentos estaduais é predominantemente o Reconhecimento. Apenas alguns estados, aqueles possuem alguma instituição designada a tratar da Reforma Agrária, disponibilizam informações sobre a política de obtenção que deu origem a seus assentamentos. No Mato Grosso, por exemplo, o INTERMAT - Instituto de Terras do Mato Grosso, tornou público em seu *site*⁸, uma relação dos assentamentos criados e das comunidades regularizadas, por meio de dados sobre a política de obtenção utilizada.

Tabela 21 - Brasil- Políticas de obtenção - Assentamento Estadual 1975-2012

Políticas de Obtenção	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
Compra	1	0,09	166	0,19	1.034	0,03
Regularização	1	0,09	204	0,23	6.253	0,19
Outras políticas	1105	99,82	87123	99,58	3.307.271	99,78
Total	1.107	100	87.493	100	3.314.558	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

Nos mapas 14 e 15, destacamos a territorialização dos assentamentos estaduais. No Brasil, os estados do Maranhão, Rio Grande do Norte, Mato Grosso, São Paulo e Rio Grande do Sul concentram o maior número de famílias beneficiadas em assentamentos estaduais. Nesses estados atuam, respectivamente, o ITERMA - Instituto de Terras do Maranhão ; a

⁸ <http://www.intermat.mt.gov.br/>

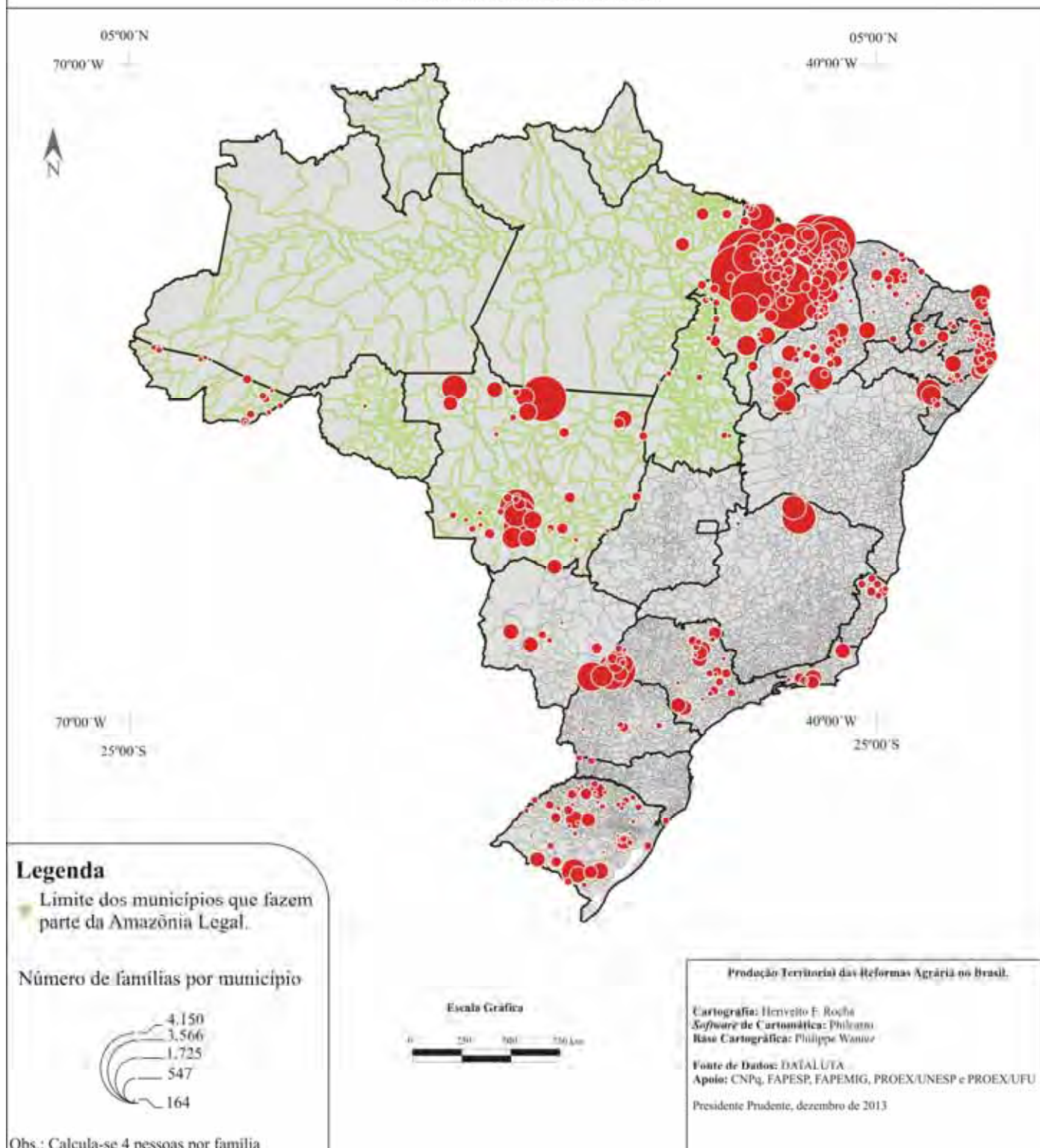
SEARA - Secretaria de Estado de Assuntos Fundiários e de apoio à Reforma Agrária; o INTERMART; o ITESP - Instituto de Terras do Estado de São Paulo e; a Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo do Estado do Rio Grande do Sul.

Os assentamentos estaduais são criados, também, para resolver o problema da regularização fundiária e o reconhecimento dos direitos sobre a terra de povos e comunidades tradicionais. No Mato Grosso, de acordo com dados da INTERMAT, 3.447 famílias de comunidades tradicionais da região foram beneficiadas pela Reforma Agrária estadual. Em outros estados, como no Rio Grande do Sul, o governo está trabalhando no sentido de fortalecer a parceria com o INCRA, para dinamizar o assentamento de famílias acampadas no estado e o desenvolvimento dos assentamentos já implantados.

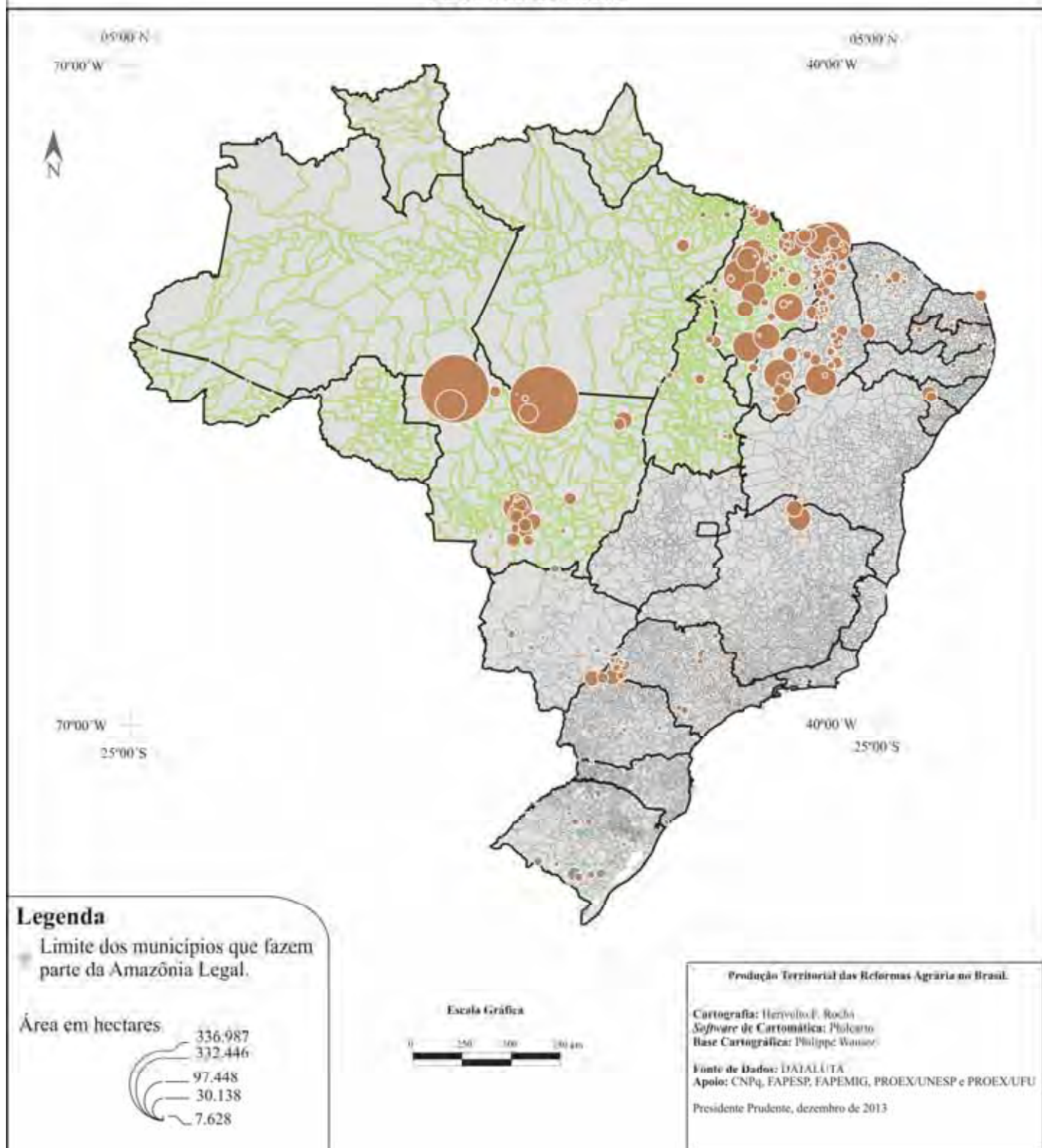
O ITESP, em São Paulo, atua em três frentes prioritárias, são elas: a criação de assentamentos, que nos últimos anos foi quase nula; a regularização fundiária e; a criação de territórios e reconhecimento dos direitos das comunidades quilombolas, localizadas, principalmente, no Sul do estado. O governo do Rio Grande do Norte, por meio da SEARA⁹, destaca a "eficiência" do PNFC - Programa Nacional de Crédito Fundiário, como ferramenta complementar à Reforma Agrária, que contribui para "a ampliação de consolidação da agricultura familiar". A SEARA, também, não torna pública as informações referentes à Reforma Agrária potiguar. Chama atenção na análise do mapa a quantidade de assentamentos estaduais no Maranhão, no total foram beneficiadas 38.477 famílias, em 267 projetos, numa área de 1,1 milhão de hectares (DATA LUTA, 2013). Estes assentamento não tem sua forma de origem especificada na base do INCRA, todos estão classificados como reconhecimento, estes projetos foram implantados entre 1995, primeiro do governo FHC, e 2008, o estado do Maranhão é sem dúvida alguma o que mais atuou na criação de territórios da Reforma Agrária.

⁹ <http://www.seara.rn.gov.br/content/aplicacao/seara/instituicao/gerados/credito.asp>

Mapa 14 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Estadual 1975-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 15 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Estadual 1975-2012
Área em hectares



Assentamento Municipal

Na década de 1990, o governo tenta dar início a um processo de descentralização da Reforma Agrária no país. A ideia era transferir, também, para os municípios a responsabilidade sobre a Reforma Agrária na tentativa de dinamizar sua implantação e pulverizar a luta pela terra no país, na medida em que a pressão seria direcionada para o âmbito local, isto é, para os municípios. A primeira experiência foi com a criação do PAM, que tem como objetivo assentar as famílias em áreas próximas a centros urbanos. A implantação e gestão desse tipo de territórios é dos municípios, cabe ao INCRA o reconhecimento e a inserção das famílias no programa de Reforma Agrária nacional. O PAM é um tipo de assentamento restrito a alguns municípios. Em 1997 o governo FHC criou outro tipo de assentamento municipal, o PCA. Neste tipo, o governo federal, por intermédio do INCRA, pode realizar a obtenção de terras ou a regularização fundiária de posseiros. O objetivo principal, assim como no PAM, é implantar assentamentos em áreas de periferias de núcleos urbanos. O PCA foi idealizado no bojo de uma série de políticas públicas relacionadas com a Reforma Agrária, em resposta à crescente pressão exercida pelos movimentos socioterritoriais. A concepção do PCA teve também um caráter estratégico, pois grande parte das famílias mobilizadas em torno da luta pela terra reside nas periferias dos núcleos urbanos espalhados pelo país. Monte (2006), sobre o histórico de criação do PCA, nos explica que:

[...] essa ‘novidade descentralizada’ de assentamento previa que terras de propriedade municipal ou adquiridas pelo município poderiam se transformar em assentamentos de famílias em pequenas áreas destinadas à produção de hortigranjeiros, no entorno das áreas urbanas. A iniciativa partiria da própria Prefeitura, que identificaria os beneficiários em potencial e a área a ser utilizada, além de buscar parcerias para viabilizar assistência técnica e capacitação das famílias ‘assentadas’ (MONTE, 2006, p.30).

Em 2012, foi promulgada a portaria n.º740 do INCRA, que atualizou os procedimentos da portaria n.º321, de setembro de 1997, que normatizava sobre a gestão e a implantação dos PCA's. O Novo texto ressalta que:

a descentralização do Programa de Reforma Agrária, por meio de parceria entre prefeituras municipais e instituições governamentais, para formulação de políticas públicas direcionadas à agricultura familiar e empreendimentos familiares [...] Considerando a existência de áreas no entorno de núcleos urbanos com localização estratégica para assentamento

de famílias localizadas na periferia desses núcleos com a possibilidade de geração de emprego e renda (Portaria n.740, INCRA, 2012a).

As diretrizes dessa reformulação é dinamizar a criação desse tipo de assentamento, que é considerado pelo governo federal uma importante ferramenta de combate à pobreza. O grande problema da descentralização da Reforma Agrária, assim como de outras políticas públicas, é a centralização e concentração de poder na figura dos prefeitos em todo o país, aumentando a barganha política mediante o uso eleitoral das políticas públicas. Sobre esse aspecto peculiar à política brasileira, o ex-presidente Lula, ao discutir sobre o sucesso do programa Bolsa Família, afirma que um dos motivos da eficácia do programa de transferência de renda foi a existência do cartão bancário que “não permite que as pessoas fiquem refém de um político que vá lhe dar o cartão e ela fique devendo favor”¹⁰.

Na tabela 22, evidenciamos as principais políticas de obtenção de terras utilizadas na criação dos assentamentos municipais, entre elas o Reconhecimento tem maior destaque. O caso dos assentamentos municipais é semelhante ao dos assentamentos estaduais, ou seja, no cadastro do INCRA, a forma de origem desses assentamentos não é informada, o que é informado é apenas o fato do INCRA ter reconhecido esses assentamentos e inserido seus beneficiários nos programas relativos à Reforma Agrária do governo federal.

Tabela 22 - Brasil -Políticas de obtenção - Assentamento Municipal 1994-2010

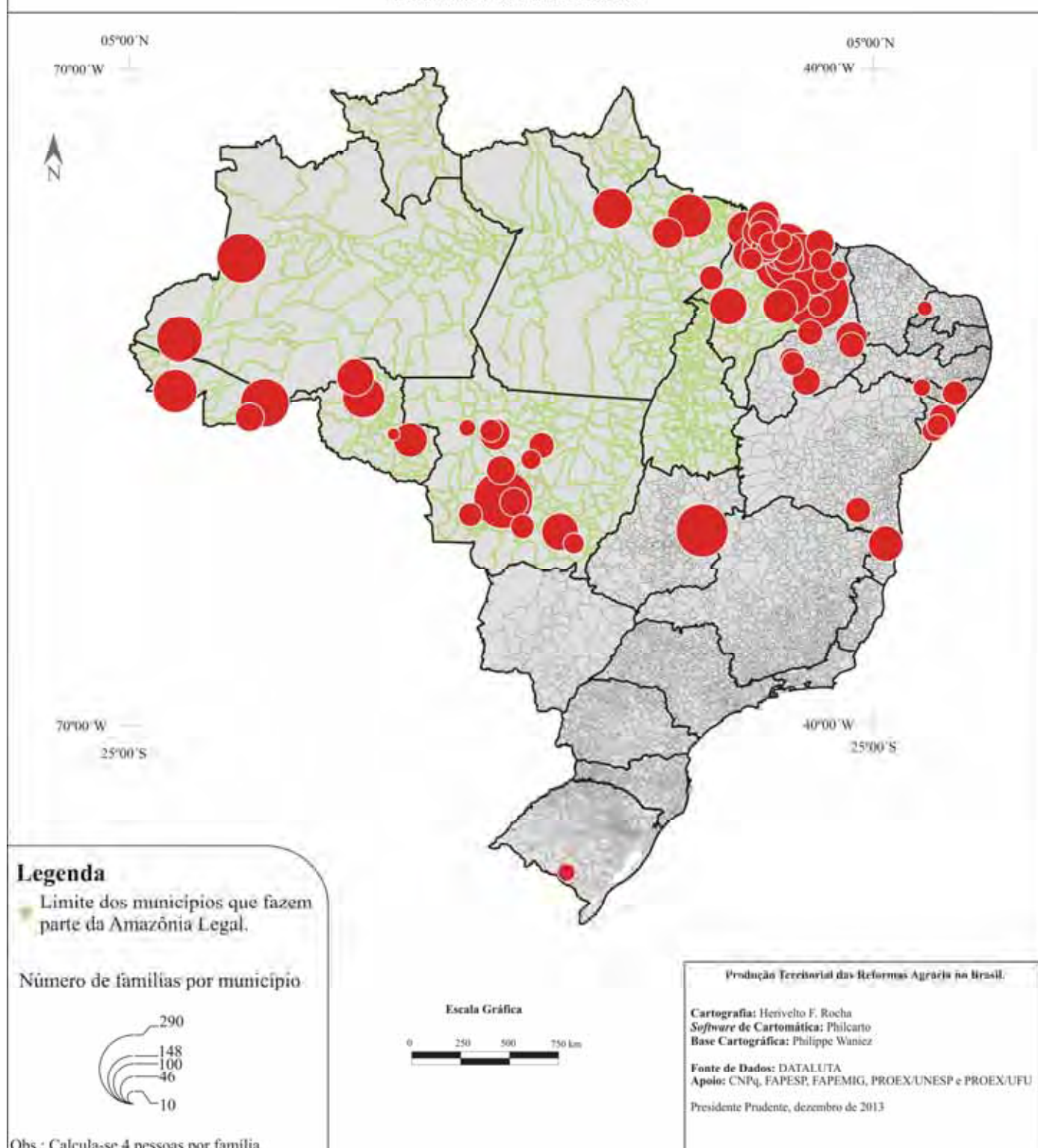
Políticas de Obtenção	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
Compra	4	3,77	250	4,42	944	3,07
Desapropriação	7	6,60	235	4,15	615	2,00
Regularização	3	2,83	239	4,22	1.086	3,53
Outras políticas	92	86,79	4.934	87,20	28.140	91,41
Total	106	100	5.658	100	30.785	100

Fonte: DATALUTA, 2013.

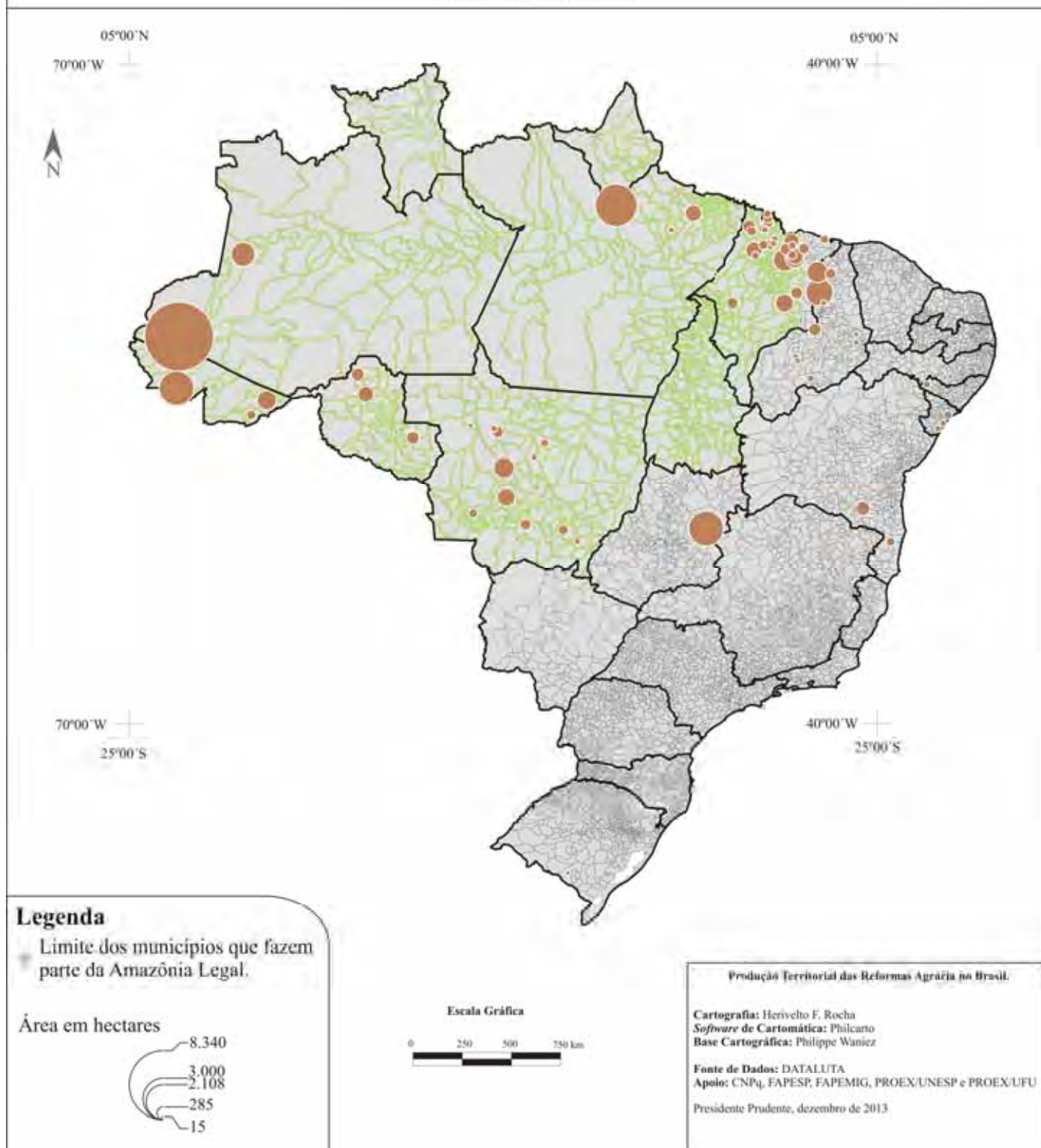
Nos mapas 16 e 17, expomos a territorialização desses assentamentos no Brasil. Notamos na análise dos mapas uma maior concentração na Amazônia Legal, com destaque para o Maranhão, Mato Grosso, Piauí, Rondônia, Acre e Pará. A configuração dos assentamentos municipais é muito semelhante a que se verificou na análise dos assentamentos estaduais.

¹⁰ <http://www.institutolula.org/quem-recebe-transferencia-de-renda-nao-deve-favor-afirma-lula-em-video/#.UjMkZMafh7F>

Mapa 16 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Municipal 1994-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 17 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Municipal 1994-2012
Área em hectares



Reassentamento de Atingidos por Barragens e grandes obras

Este territórios fazem parte da demanda das famílias atingidas pela construção de barragens e grandes obras destinadas, em sua maioria, à produção de energia. Os dois projetos criados no Brasil para este fim são o PAD e o PRB. O PAD elaborado durante a ditadura militar no Brasil está territorializado no Norte do País, já o PRB, projeto atual do para o reassentamento das famílias atingidas, encontra-se territorializado na região Centro-Sul do país e no estado de Tocantins.

A implantação e a gestão deste tipo de território é de responsabilidade das empresas e consórcios executores das obras que produzem o impacto social. O MAB – Movimento dos Atingidos por Barragens, atualmente, é o grande articulador da luta das famílias atingidas, sendo que as principais críticas em relação a esse tipo de projeto dizem respeito à morosidade da implantação, à precariedade e à falta de infraestrutura nas novas áreas, além do desrespeito à territorialidade das famílias e o não reconhecimento dos direitos de pessoas que não possuíam títulos de posse, mas que habitavam as áreas atingidas.

No segundo PNRA, o agravamento da questão dos atingidos pelas barragens é destacado, tendo em vista o aumento das grandes obras que provocam impacto direto na vida das famílias

[...] até o momento, são bastante débeis as políticas de reassentamento das populações atingidas por tais obras. Em geral, ficam a mercê das iniciativas das empresas geradoras de energia que, em geral, não respeitam as práticas culturais e produtivas desta população e não consideram a necessidade de serem gestados novos projetos produtivos que promovam a melhoria da qualidade de vida (BRASIL, 2003, p.31).

Nos mapas 18 e 19, destacamos a espacialização das famílias reassentadas e as áreas ocupadas pelos reassentamentos em todo o país.

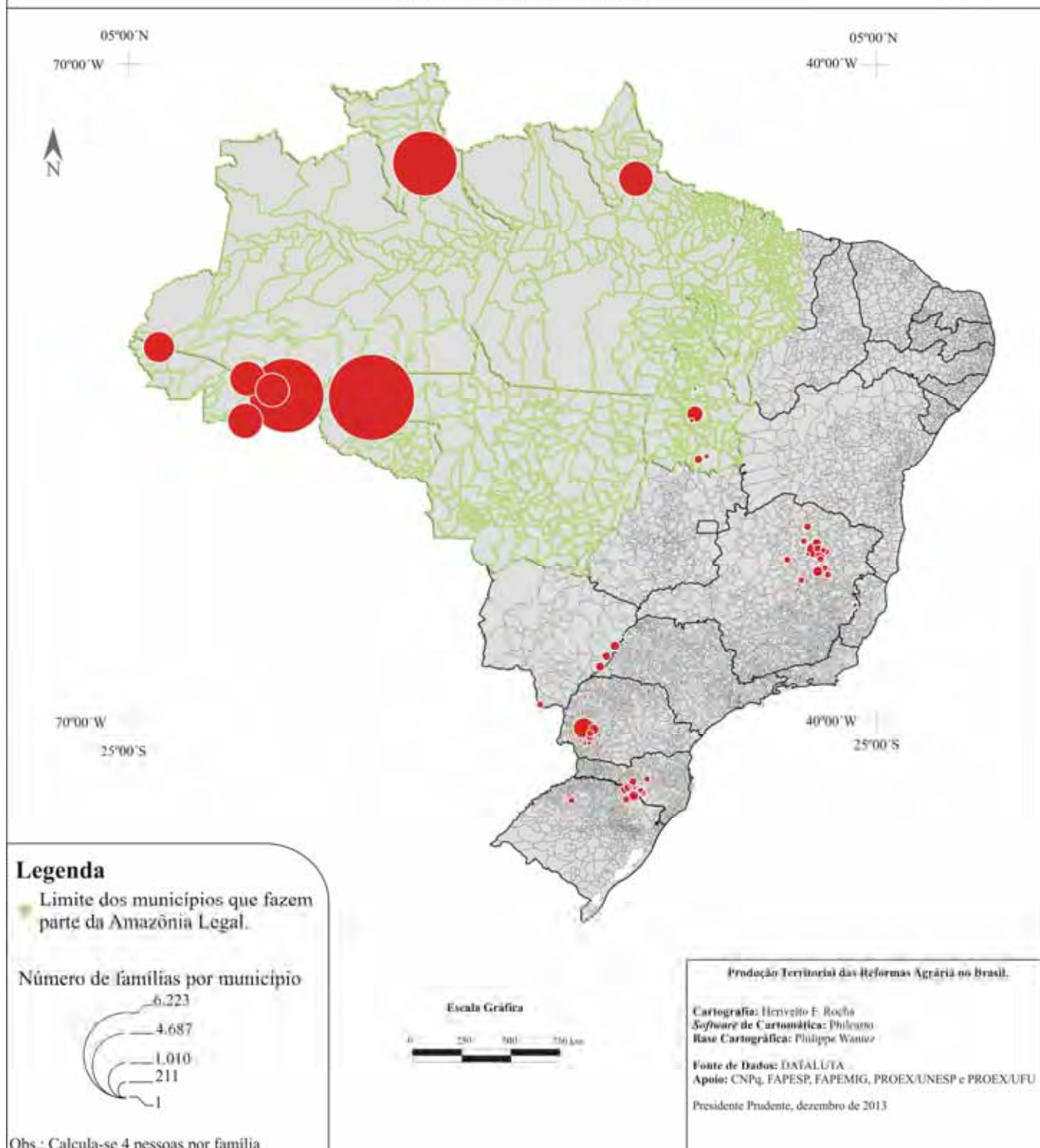
Observa-se uma concentração dessas famílias em alguns projetos criados no Norte do país; norte de Minas Gerais, na bacia hidrográfica do rio São Francisco; no sul do Estado do Tocantins, na bacia hidrográfica do rio Tocantins e; em São Paulo e no Paraná, na bacia hidrográfica do rio Paraná.

A tendência para os próximos anos é que a configuração deste mapa sofra grandes transformações, tendo em vista o elevado número de projetos energéticos, baseado na construção de pequenas e grandes centrais hidrelétricas.

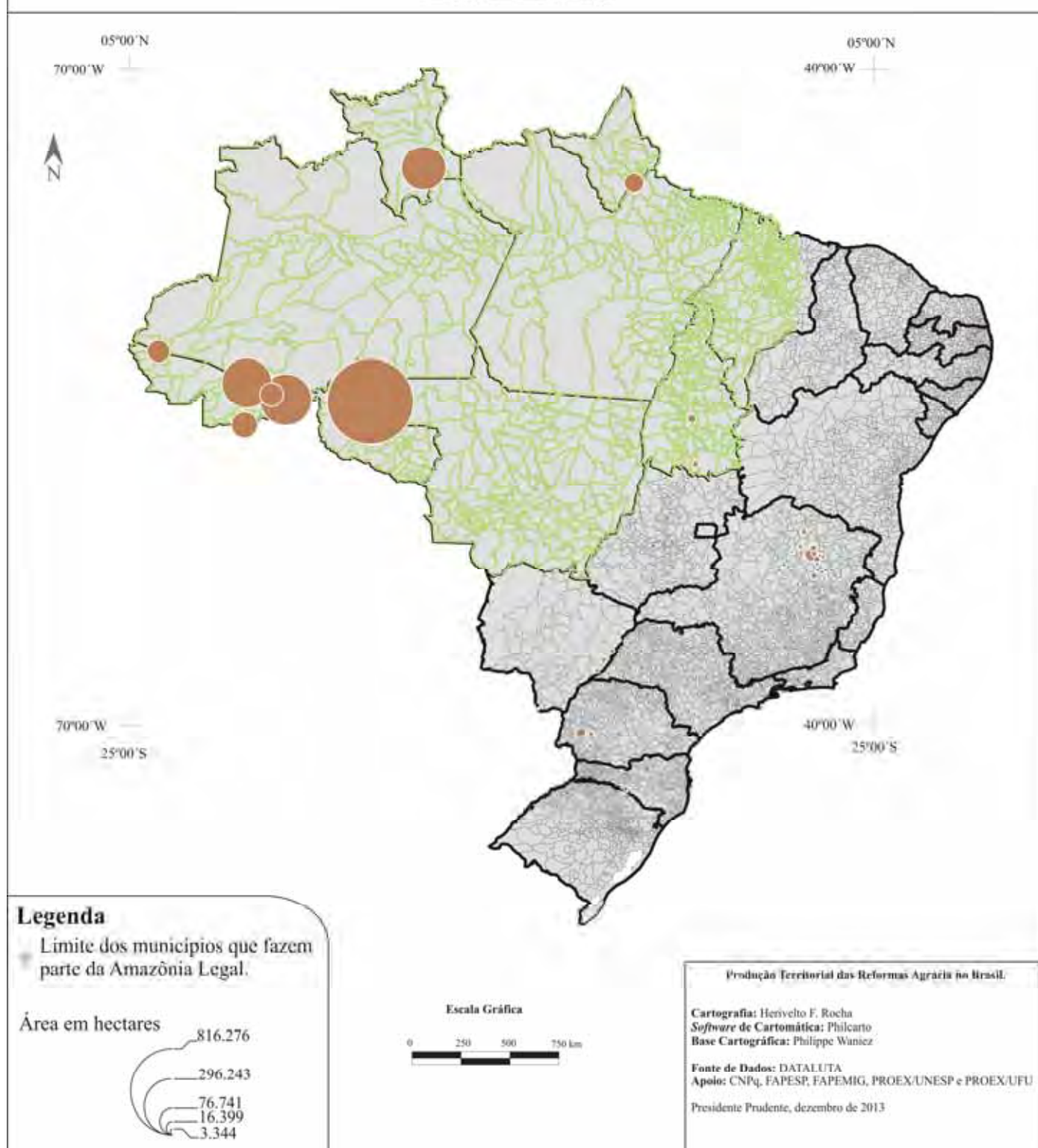
De acordo com a EPE - Empresa Brasileira de Pesquisa Energética (2012), será necessária a construção de trinta novas usinas hidrelétricas em todo o país até 2021, com

investimentos na ordem de R\$ 67 bilhões e mais R\$ 50 bilhões investidos em outras fontes renováveis, como as usinas de Biomassa e parques de geração de energia eólica. Todas essas obras geram um grande impacto socioambiental, por isso acreditamos numa transformação dessa questão.

Mapa 18 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Reassentamento de atingidos por barragens e grandes obras 1974-2010
Famílias beneficiadas



Mapa 19 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Reassentamento de atingidos por barragens e grandes obras 1974-2010
Área em hectares



Assentamentos Quilombolas

No Brasil, a demanda pela legitimação dos territórios de remanescentes de quilombos tem origem na crescente organização das comunidades afrrurais e "na ascensão do movimento negro como movimento político que afirma a identidade étnica como componente das lutas dos trabalhadores pela posse da terra" (IPEA, 2005, p.152). Um estudo do IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada de 2005, ressaltou que:

[...] no imaginário nacional, o termo “quilombo” remete à denominação nacional dada na época colonial às comunidades formadas pelos escravos foragidos das fazendas que se instalavam em regiões de difícil acesso para proteger-se da perseguição dos seus antigos donos e do governo. No entanto, estudos recentes vêm revelando que além dos quilombos remanescentes do período da escravidão, outros quilombos foram se organizando após a abolição formal da escravatura, em 1888. Com efeito, constituir um quilombo tornava-se para os recém-libertos uma estratégia de sobrevivência visto que a Lei Áurea deixou-os abandonados à própria sorte. Desprovidos de qualquer patrimônio, vivendo na mais absoluta miséria, milhares de negros recusaram-se a conviver em um mesmo espaço com aqueles que os consideravam inferiores, que desprezavam sua cultura e visão de mundo. Várias dessas comunidades permanecem agregadas até os dias de hoje, formando grupos sociais cuja identidade étnica os distingue do restante da sociedade, pois possuem ancestralidade comum e formas de organização político e social próprias. Por isso, a classificação de comunidade como quilombola não se baseia em provas de um passado de rebelião e isolamento, mas depende, antes de tudo, de como aquele grupo se compreende, se define (IPEA, 2005, p.153).

A delimitação das terras dos remanescentes de quilombo até o ano de 2003 era incumbência do Ministério da Cultura. Na tentativa de acelerar a demarcação e titulação das comunidades remanescentes de Quilombo, o governo Lula promulgou o decreto nº 4.887 e, a identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação e titulação dessas terras passaram a ser de responsabilidade do INCRA e dos Institutos de Terras Estaduais. Cabe ao Ministério da Cultura, mediante a Fundação Palmares, expedir a certidão de autorreconhecimento, esse documento é necessário para iniciar o processo de legitimação dos territórios quilombolas.

O decreto aprovado por Lula considera remanescente de quilombo: "os grupos étnico-raciais, segundo critérios de auto-atribuição, com trajetória histórica própria, dotados de relações territoriais específicas, com presunção de ancestralidade negra relacionada com a resistência e a opressão histórica sofrida" (Decreto nº. 4.887/2003), enquanto as áreas quilombolas são àquelas necessárias à reprodução física, social, econômica e cultural dos remanescentes de quilombo. O INCRA ressalta que:

[...] é a própria comunidade que se autorreconhece “remanescente de quilombo”. O amparo legal é dado pela Convenção 169, da Organização Internacional do Trabalho, cujas determinações foram incorporadas à legislação brasileira pelo Decreto Legislativo 143/2002 e Decreto Nº 5.051/2004. Cabe à Fundação Cultural Palmares emitir uma certidão sobre essa autodefinição [...] Para acessar a política de regularização de territórios quilombolas, as comunidades devem encaminhar uma declaração na qual se identificam enquanto comunidade remanescente de quilombo à Fundação Cultural Palmares, que expedirá uma Certidão de Autoreconhecimento em nome da mesma¹¹.

Sobre a forma de organização das comunidades quilombolas, o INCRA afirma que após a titulação, os territórios quilombolas são indivisíveis, sendo essa uma maneira de garantir esses territórios para as futuras gerações.

[...] os Territórios Quilombolas são titulados de forma coletiva e indivisa, ou seja, o território titulado – que já não era desmembrado – continua não podendo sê-lo posteriormente. Tal medida se dá em proveito da manutenção desse território para as futuras gerações. É uma terra que, uma vez reconhecida, não será vendida quer na sua totalidade, quer aos pedaços. Do ponto de vista prático, o Território Quilombola é uma terra não alienável (INCRA, 2012b).

O INCRA ressalta, ainda, a importância que essa forma de titulação proporciona para as famílias e a conflitualidade gerada por esse processo

[...] é uma terra que não está no mercado, está reservada ao usufruto exclusivo das comunidades quilombolas. Esse fato, por vezes, é o que está no cerne de indisposições à política de regularização fundiária de territórios quilombolas. Trata-se de uma política que desagrade a terceiros, pois retira terras do mercado imobiliário e da exploração particular de recursos naturais. (INCRA, 2012b).

Na tabela 23, apresentamos os dados referentes à titulação dos territórios quilombolas. Um território quilombola pode abarcar uma ou mais comunidades remanescentes. Nota-se um aumento expressivo na titulação dessas comunidades durante o governo Lula, foram 67 territórios titulados contra 47 no governo FHC. Mas foi no governo do presidente Fernando Henrique que o maior número de famílias foram beneficiadas 58,65% do total (8,2 mil famílias) distribuídas numa área total 671 mil hectares. Já no governo Dilma, 17 territórios quilombolas foram criados em dois anos beneficiando pouco mais de 1,1 mil famílias.

¹¹ Disponível em: <http://www.incra.gov.br/index.php/estrutura-fundiaria/quilombolas>

Tabela 23 - Brasil - Assentamentos Quilombolas - 1995-2012

Governo	Territórios	%	Famílias	%	Área	%
FHC (1995-2002)	43	33,86	8.207	58,65	671.673	75,52
LULA (2003-2010)	67	52,76	4.684	33,48	208.541	23,45
DILMA (2011-2012)	17	13,39	1.101	7,87	9.174	1,03
Total	127	100	13.992	100	889.388	100

Fonte: INCRA, 2013.

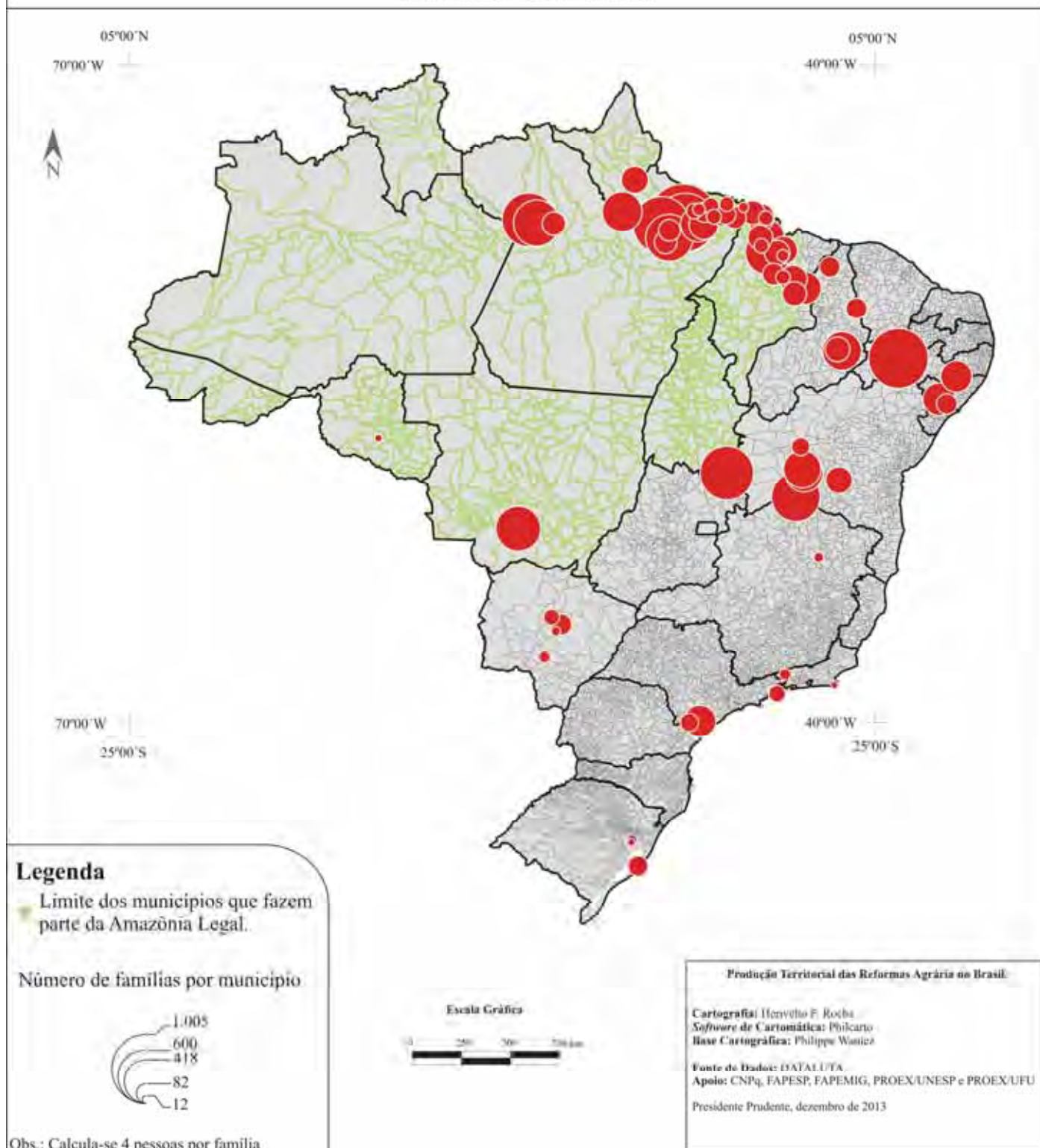
Nos mapas 20 e 21, ressaltamos a territorialização dos assentamentos quilombolas em todo o país. No Maranhão, Pará e Bahia, temos o maior número de famílias quilombolas, nota-se uma territorialização que se estende nordeste paraense até o interior do estado de Sergipe.

Em outros estados, como Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Goiás, esses territórios encontram-se mais isolados uns dos outros. Esse distanciamento dificulta o processo de legitimação dos territórios, todavia, o fato de algumas comunidades quilombolas estarem isoladas, garantiu a esses remanescentes sua sobrevivência, como elucida o estudo do IPEA em 2005

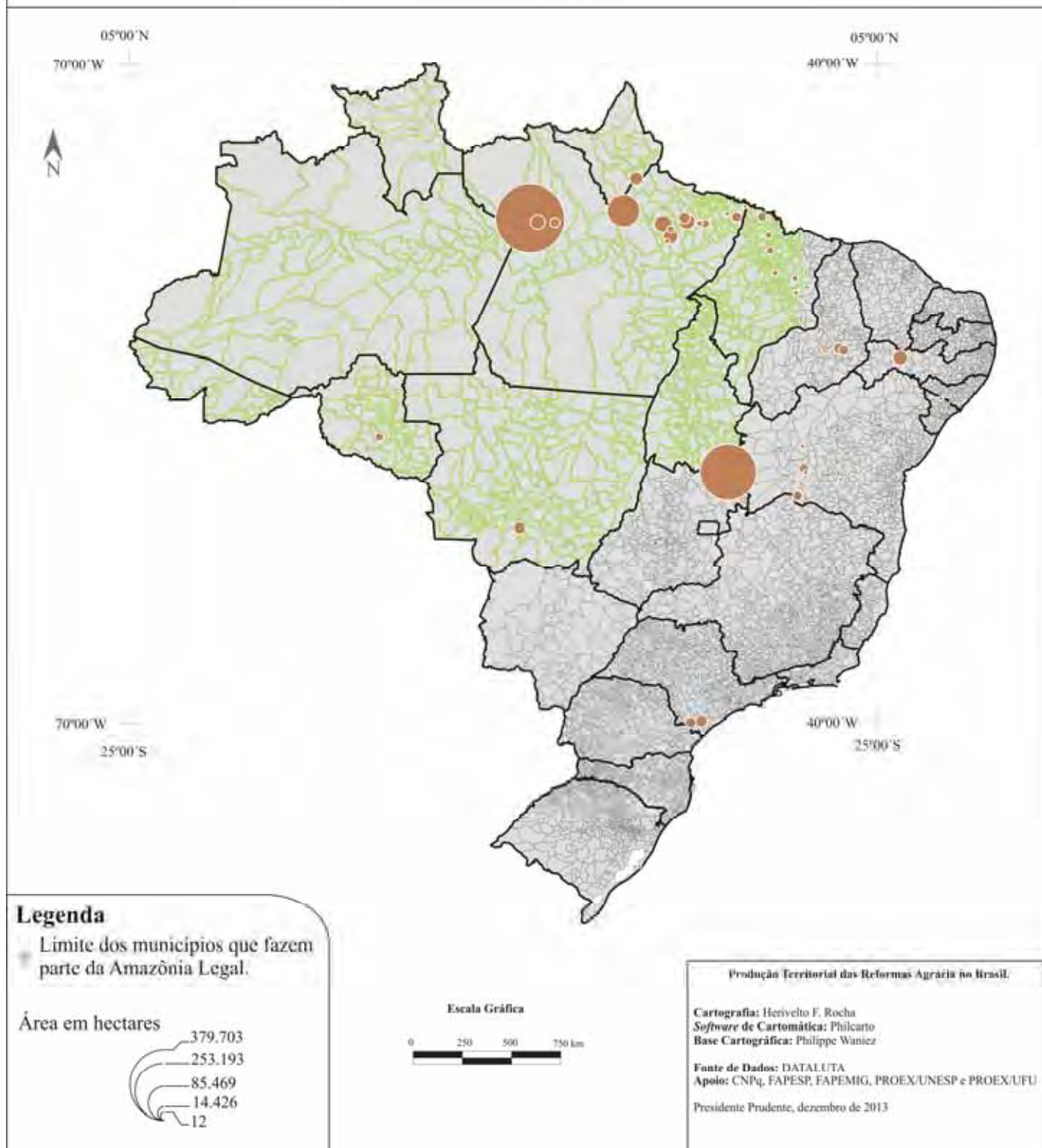
[...] o isolamento das populações quilombolas foi uma estratégia intencional que garantiu a sua sobrevivência como um grupo organizado com tradições e relações territoriais próprias, as quais foram significativas para a construção e a atualização de sua identidade étnica, cultural, reprodução física e social. É em parte por isso que até hoje não se sabe exatamente quantos são e onde estão todos os quilombolas (IPEA, 2005, p.153).

Os maiores territórios quilombolas encontram-se nos estados do Pará e de Goiás. A política de obtenção de terras dos territórios quilombolas é, majoritariamente, a regularização fundiária. Todavia, existe a possibilidade da desapropriação de famílias não-quilombolas que residem nessas áreas, neste caso é paga uma indenização pelas benfeitorias e pelo preço da terra. Os 127 territórios regularizados abarcam um total de 204 comunidades. Esses dados ainda estão muito abaixo do que é necessário ser feito em relação aos direitos deste tipo de comunidade. Existem no Brasil 1.948 comunidades quilombolas e mais 1.167 em processo de legitimação. A estimativa é de que nesses últimos territórios existem mais de 214 mil famílias de remanescentes. Nos próximos anos, a expectativa é de que ocorra uma mudança significativa na espacialização destes mapas.

Mapa 20 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Quilombola 1995-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 21 - Brasil - Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
Assentamento Quilombola 1995-2012
Área em hectares



Projeto de Assentamento Fundo de Pasto

Os PFP's foram criados com o intuito de regularizar a situação das famílias de fundo de pasto no estado da Bahia. A regularização é realizada pela CDA - Coordenação de Desenvolvimento Agrário, que é vinculada ao governo do estado. Cabe ao INCRA o reconhecimento desses territórios e das famílias beneficiadas que são incluídas nos programas e políticas da Reforma Agrária no país.

As comunidades de fundo de pasto são originárias ainda do período colonial, especula-se que as comunidades surgiram no final do século XVII. A crise do açúcar fez com que os sesmeiros abandonassem suas terras, facilitando a territorialização das famílias que já viviam limítrofes às grandes fazendas de açúcar.

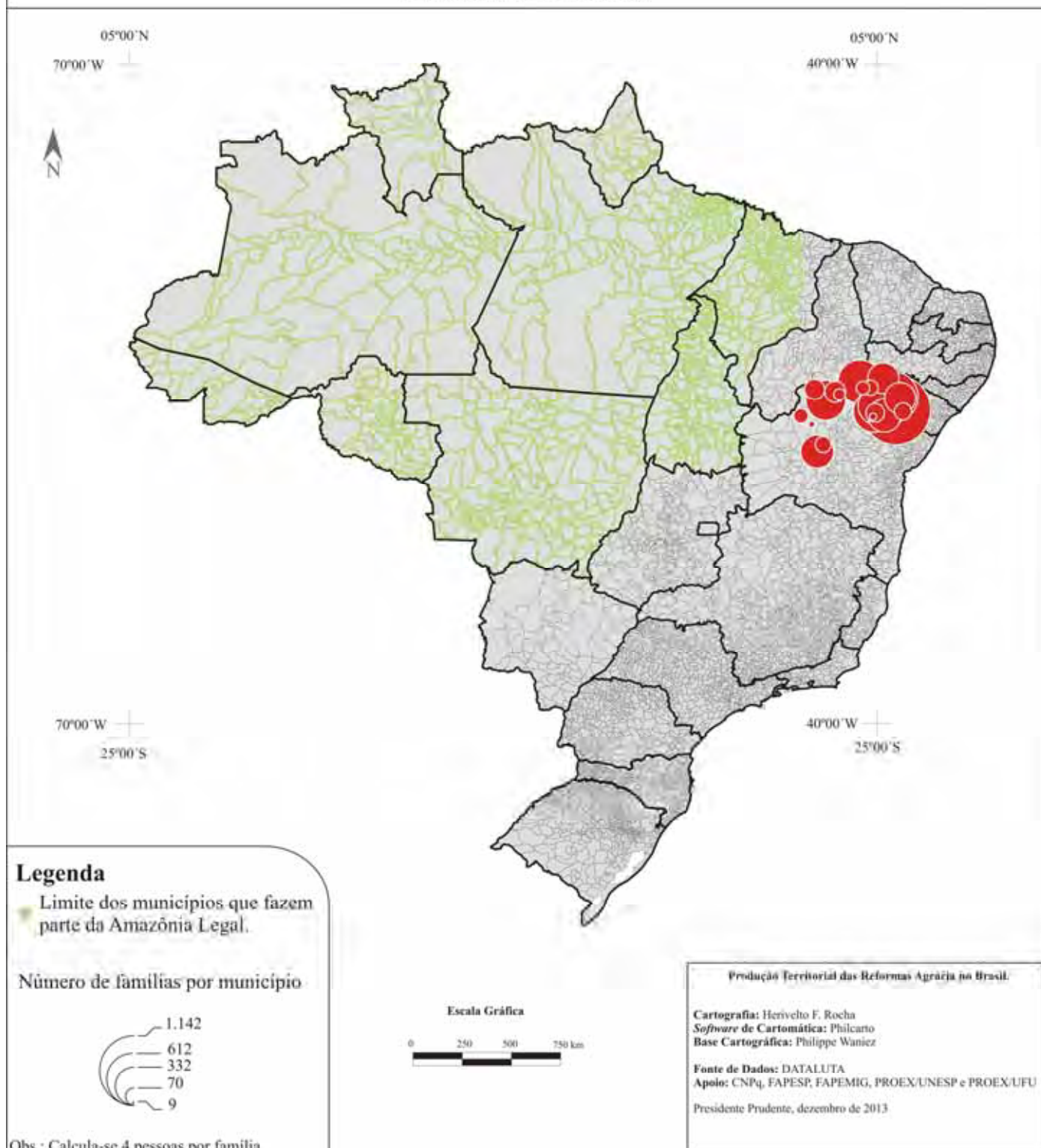
O uso da terra nessas comunidades de fundo de pasto é comunal, ou seja, de uso comum entre todas as famílias, semelhante ao que ocorre com as comunidades quilombolas. Alcântara e Gemarni esclarecem que os fundos de pasto

[...] ganharam visibilidade a partir da década de 80 do século passado, quando os conflitos pela manutenção destas áreas de uso comunal levaram ao enfrentamento com os mais diferentes grupos que desejavam apropriar-se das mesmas. As comunidades foram organizando a defesa do território, forçando o Estado a reconhecer como legítima esta forma de uso da terra (ALCÂNTARA E GEMARNI, 2005, p.336).

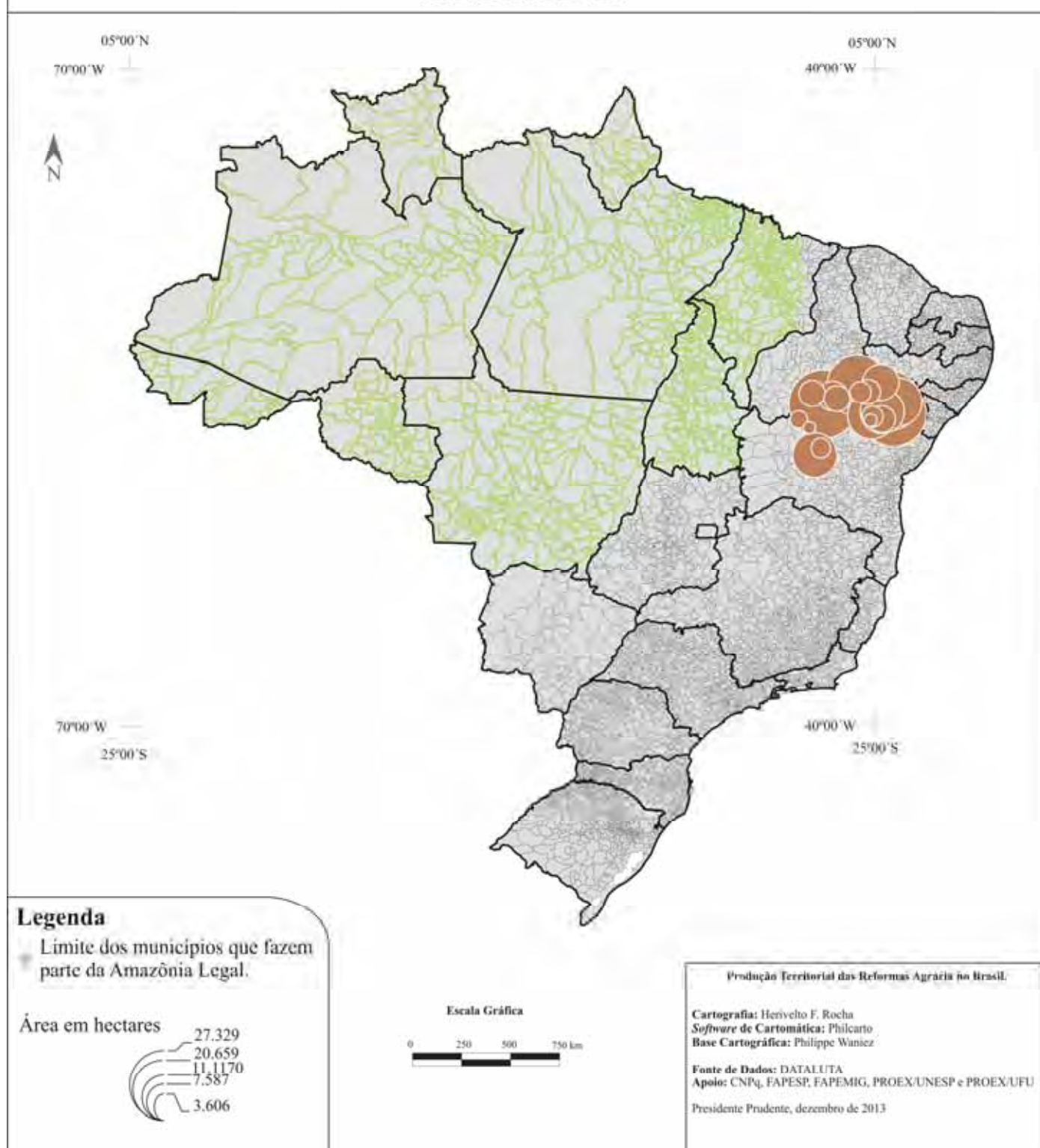
Sobre essas comunidades, os autores explicam que o "Fundo de Pasto é uma experiência de uso do espaço típico do clima semi-árido. É caracterizado pelo criatório de bode solto em terras de uso comum" (ALCÂNTARA E GEMARNI, 2005, p.340), eles, explicam ainda que a "organização espacial e o modo de administrar a produção, reflete a concepção de mundo na qual estão inseridos estes indivíduos, os catingueiros, que compõem estas comunidades" (ALCÂNTARA E GEMARNI, 2005, p.340).

Nos mapas 22 e 23, dispomos a territorialização das famílias e a área dos Projetos de Fundo de Pasto. Os municípios com maior número famílias beneficiadas são: Monte Santo, com 1.142 famílias; Uauá, com 612 famílias e; Casa Nova, com 448 famílias. A regularização fundiária é a única política de obtenção dos territórios de fundos de pasto. Os municípios de Pilão Acardo, com 27 mil hectares; Monte Santo, com 24 mil hectares; Casa Nova, com 21 mil hectares e, Uauá, com 20 mil hectares, possuem as maiores área regularizadas.

Mapa 22 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
 Projeto Fundo de Pasto 2001-2009
 Famílias beneficiadas



Mapa 23 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Agropecuários
 Projeto Fundo de Pasto 2001-2009
 Área em hectares



3.2.2 Tipologia dos Territórios da Reforma Agrária: os territórios agro-florestais-extrativistas

Os nove tipos de projetos que fazem parte deste grupo são, na sua grande maioria, oriundos da regularização fundiária ou do reconhecimento de territórios criados por alguns estados. Em nosso estudo, verificamos que apenas os governos do Pará, Acre e Amazonas atuaram na criação desses territórios da Reforma Agrária. Baseados na intencionalidade de cada um destes nove tipos, analisaremos os territórios agro-florestais-extrativistas a partir de três grupos, são eles: os extrativistas (PAE - Projeto de Assentamentos Agroextrativistas; PEAX - Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista; RESEX - Reserva Extrativista); os florestais (PAF - Projeto de Assentamento Florestal; FLOE - Floresta Estadual; FLONA - Florestas Nacionais) e; os sustentáveis (PDS - Projeto de Desenvolvimento Sustentável; PEAS - Projeto Estadual de Assentamento Sustentável; RDS - Reserva de Desenvolvimento Sustentável).

Esses territórios são geridos pelo INCRA (PAE, PDS e PAF), pelo ICMBio (FLONA, RDS e RESEX), pelo ITERPA (PEAX e PEAS) e pelo CEUC - Centro Estadual de Unidades de Conservação do estado do Acre (FLOE). Nos territórios geridos pelo ICMBio e pelos governos estaduais existe, também, a atuação do INCRA, que é responsável pela demarcação e a regularização fundiária dessas áreas, além da inclusão das famílias beneficiadas no programa de Reforma Agrária do governo federal. As RESEX's, FLONAS, FLOE e RDS fazem parte do SNUC - Sistema Nacional de Unidades de Conservação.

Na tabela 24, expomos os dados referentes a distribuição dos territórios agro-florestais-extrativistas. O predomínio nesta tipologia de territórios fica por conta dos extrativistas com mais de 162 mil famílias beneficiadas, numa área de quase 24 milhões de hectares. Os territórios de uso sustentável vêm em seguida, com 40 mil famílias beneficiadas, em 145 projetos que abrangem uma área superior a 12 milhões de hectares. Os territórios da Reforma Agrária criados em áreas florestadas beneficiaram quase 7 mil famílias, numa área próxima dos 8 milhões de hectares.

Tabela 24 - Territórios da Reforma Agrária – Agro-florestais-extrativistas 1987-2012

Territórios	Territórios	Famílias	Área
Extrativistas	460	162.407	23.918.690
Florestais	26	6.959	7.933.789
Sustentáveis	145	40.325	12.798.936
TOTAL	631	209.691	44.651.415

Fonte: DATALUTA, 2013.

Territórios extrativistas

Os territórios da Reforma Agrária, onde predominam relações extrativistas são áreas destinadas à exploração autossustentável e conservação dos recursos naturais renováveis por populações tradicionais extrativistas. As Reservas Extrativistas foram criadas entre o final da década de 1980 e início da década de 1990, durante o governo Sarney. Atualmente, o processo de implantação e gestão é de responsabilidade do ICMbio. Os Projetos de Assentamentos Agroextrativistas foram oficialmente criados em 1996, em substituição aos Projetos de Assentamentos Extrativistas da década de 1980, hoje, o processo de implantação e gestão é de responsabilidade do INCRA. O Projeto Estadual Agroextrativista existe desde de 2007 e, apenas no estado do Pará sua gestão é de responsabilidade do ITERPA.

Na tabela 25, elencamos os dados da tipologia dos territórios da Reforma Agrária de cunho extrativista. Em relação ao número de famílias beneficiadas destacamos o PAE, com mais de 102 mil; seguido da RESEX, com mais de 54 mil famílias e; por último, o PEAEX, com pouco mais de 6 mil famílias beneficiadas. No total de terras destinadas à criação desses territórios a ênfase fica por conta das RESEX's, que totalizaram uma área superior a 13 milhões de hectares.

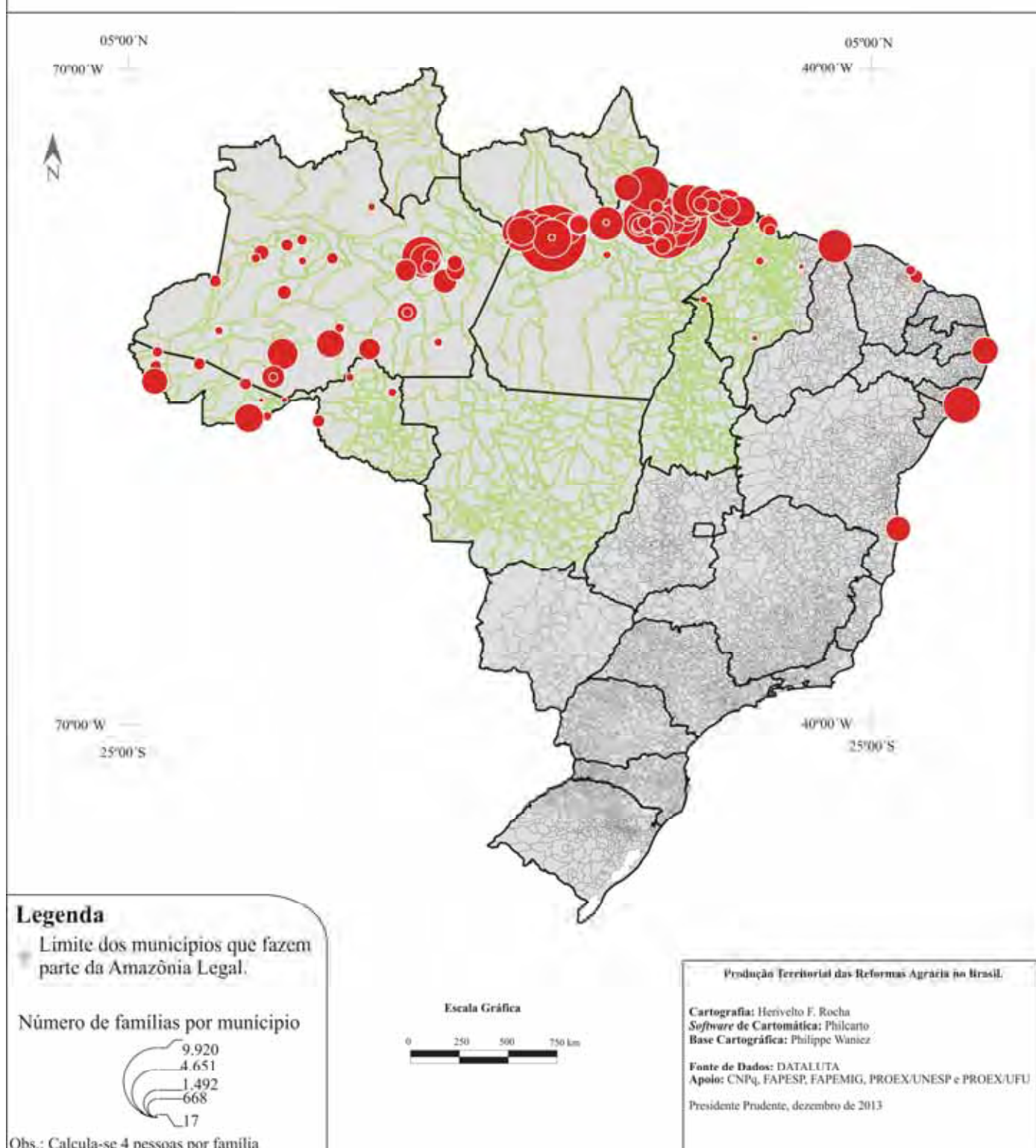
Tabela 25 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária – Extrativistas 1987-2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
RESEX	70	54.276	13.686.710
PEAEX	10	6.029	249.150
PAE	380	102.102	9.982.830
TOTAL	460	162.407	23.918.690

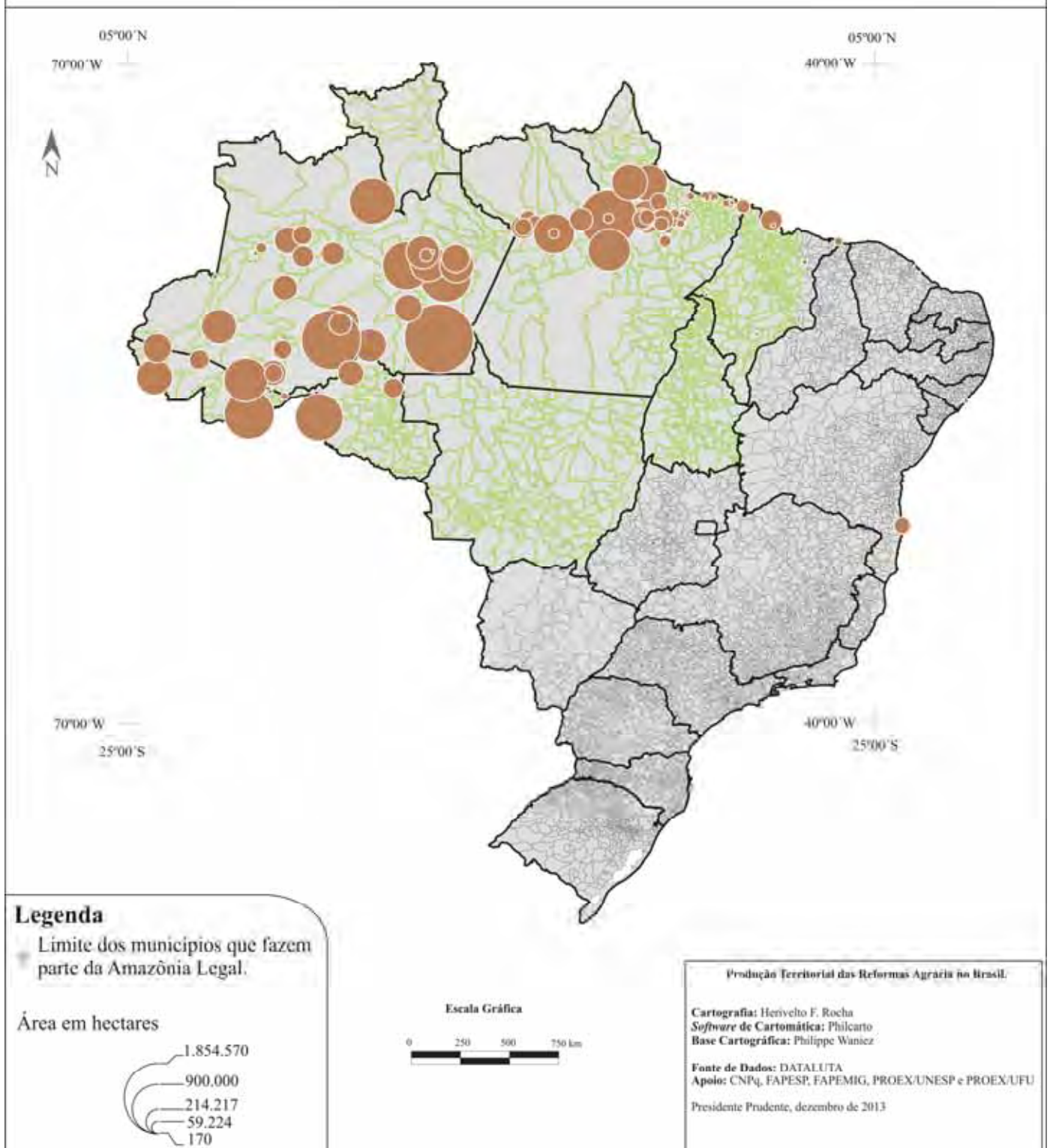
Fonte: DATALUTA, 2013.

Nos mapas 24 e 25, ilustramos a espacialização desses territórios. Os Projetos Agroextrativistas têm uma maior concentração de famílias beneficiadas nos estados do Pará e Amazonas. As RESEX's estão territorializadas em uma faixa que vai desde o estado do Acre ao sul do Bahia. O PEAX, como já mencionamos, é típico do estado do Pará. O destaque no mapa 25 fica por conta das RESEX's, sobretudo no estados do Amazonas, Acre e Pará. As áreas do PAE são maiores no estado do Amazonas. A regularização fundiária é a principal política de obtenção das terras desse grupo de territórios.

Mapa 24 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Extrativistas 1987-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 25 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Extrativistas 1987-2012
Área em hectares



As Reservas Extrativistas

As RESEX's fazem parte do SNUC (Sistema Nacional de Unidades de Conservação), instituído em 2000, pela lei n.º 9.985. De acordo com essa lei, a RESEX é entendida como:

[...] uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, cuja subsistência baseia-se no extrativismo e, complementarmente, na agricultura de subsistência e na criação de animais de pequeno porte, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, e assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade¹².

As primeiras RESEX's foram criadas nos estados do Acre (Reserva Extrativista Chico Mendes), Rondônia (Reserva Extrativista Ouro Preto) e Amapá (Reserva Extrativista rio Cajari). A criação de Reservas Extrativistas nesses estados é fruto da luta do movimento dos seringueiros que se organizaram na região da Amazônia. Sobre o histórico de formação das primeiras RESEX's, a CPT destaca que:

[...] a ideia de Reserva Extrativista brotou do suor, lágrimas e sangue dos seringueiros do Acre, principalmente de Brasiléia e Xapuri. Chico Mendes, líder sindical e defensor da floresta, explicava antes de sua morte [...] “que o desmatamento era o nosso fim e de todos os seres vivos existentes na selva. Mas a coisa terminava aí. Estava aí o impasse. A resposta veio através da Reserva Extrativista. Vamos utilizar a selva de forma racional, sem destruí-la. Os seringueiros, os índios, os ribeirinhos, há mais de 100 anos ocupam a floresta. Nunca a ameaçaram” (CPT, 1990, p. 20).

Apesar de ter surgido na Amazônia, cercada pela floresta, a concepção de RESEX foi utilizada também para a criação das Reservas Extrativistas Marinhas, que têm o mesmo intuito das reservas tradicionais, mas sua atuação está relacionada com a conservação e recuperação ambiental de áreas marinhas. A lógica entre os dois tipos de reserva é a mesma, ou seja, uma área utilizada por populações extrativistas tradicionais, no caso das reservas marinhas, os pescadores, cuja subsistência baseia-se no extrativismo, o pescado, e tem como objetivos básicos proteger os meios de vida e a cultura dessas populações, além de assegurar o uso sustentável dos recursos naturais da unidade. A grande diferença entre os dois tipos é o bioma a ser conservado e recuperado, as reservas tradicionais visam conservar e recuperar as áreas florestadas (Amazônia, Cerrado, Pantanal ou Mata Atlântica), enquanto nas reservas marinhas, pretende-se recuperar e conservar as áreas de pescado das populações tradicionais, por isso, nas RESEX's Marinhas a área é constituída, majoritariamente, por água.

¹² Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/lei_s/L9985

No trabalho de campo nos estados de Sergipe e Alagoas, realizamos atividades em duas áreas onde as RESEX's estão em processo de implantação e consolidação. Em Sergipe está sendo implantada a Reserva Extrativista Litoral Sul e, em Alagoas, visitamos a Reserva Extrativista Marinha Lagoa do Jequiá, que está passando pelo processo de consolidação.

A criação da Reserva Extrativista Litoral Sul é fruto da luta dos povos tradicionais: pescadores, quilombolas e assentados da Reforma Agrária dos municípios de Estância, Indiaroba e Itaporanga D'Ajuda, contra os latifundiários e empresários que restringiram a essa população o acesso aos recursos naturais necessários à sua subsistência e reprodução.

João Batista Bispo, secretário de agricultura do município de Indiaroba, que também faz parte da direção estadual do MST em Sergipe, é uma das pessoas envolvidas no processo de criação da RESEX Litoral Sul. Ele destaca que criação da reserva se deve a necessidade de garantir o acesso às famílias e trabalhadores que dependem do extrativismo, principalmente o da mangaba, para sobreviver. A mangaba é uma fruta típica da região que garante a geração de renda para muitas famílias que ali residem. Nas últimas décadas, os proprietários de terras intensificaram o processo cercamento e concentração fundiária, sobretudo, nas áreas próximas à faixa litorânea, quando passaram a investir em estabelecimentos para a produção intensiva de camarão e frutos do mar. Na figura abaixo, evidenciamos a área de abrangência da futura reserva. Nota-se que, além da parte em terra firme, a área também abarca uma grande faixa litorânea.

Figura 2 - Área da Reserva Extrativista Litoral Sul



Fonte: ICMBIO, 2012.

Batista explica, ainda, que:

O pessoal da ICMBio, quer dizer o Instituto Chico Mendes [...] resolveram vir aqui olhar estas áreas costeiras que existe aqui e acharam que devia ser criado essa RESEX, e a gente tá dando todo o apoio né, junto com o INCRA [...] A gente sabe que a RESEX vai favorecer a muitos trabalhadores que vive da pesca, principalmente ao pescador [...] Um dos empecilhos que tá acontecendo aqui na nossa região, os proprietários que compraram todas as terras da beira, do litoral, e aonde os pescadores têm acesso, inclusive para encostar seus barcos, aonde eles tinham o porto que eles encostavam os barcos antes, hoje eles não têm acesso, inclusive pai de família já foram assassinados por fazendeiros, por pistoleiros, hoje quando o cara vai encostar o barco tem cachorro de raça expulsando o cara que sempre teve acesso aquela localidade, não tá tendo mais esse acesso [...] Os gananciosos vieram, compraram todas as terras e deixaram o povo ao Deus-dará. Então a RESEX é uma forma de beneficiar o pescador,

beneficiar o trabalhador rural, beneficiar os sem-terra, então é uma coisa que vem pra proteger também o meio ambiente, que a gente vê aí o meio ambiente hoje, os manguezais acabados, porque os caras compram as terras e acham que têm o direito de ir até na beira da maré, ele acha que é um direito que ele tem [...] e eles sabem que tem uma metragem que eles não podem atingir, mas eles botam a cerca bem na beira da maré já para o pescador não ter acesso, então a RESEX vem pra proteger esse povo sofrido e a gente espera que o mais rápido possível seja agilizado este processo pra que o trabalhador de fato tenha o direito que sempre ele teve e que tiraram esse direito dele¹³.

A fala de Batista nos possibilita ter noção do enfrentamento relacionado à criação de uma reserva, mesmo em uma área majoritariamente marinha, tal confronto é maior ou igual a tantos outros que ocorrem em todo o país. A conflitualidade nessa área está centrada no avanço e na hegemonia do capital, representado pelos fazendeiros e pelo poder político local, sob os territórios que antes eram de uso comum da população e, do outro lado, na resistência e luta dos vários movimentos envolvidos no processo de criação da reserva. Esse processo tem também uma dimensão que é peculiar aos territórios agro-florestais-extrativistas, que está relacionada diretamente com a preocupação ambiental. A proteção e recuperação dos manguezais, considerado o "berçário" de muitas espécies marinhas, é um dos objetivos da criação da reserva. Sabe-se que a produção intensiva do camarão afeta e gera desequilíbrios no meio ambiente marinho. Sobre todo esse enfrentamento, Batista afirma que:

Veja bem, o pescador sempre foi uma, assim, uma classe que sempre foi massacrada pelo poder, por quem tá no poder. Mas não tinha essa dificuldade que tá enfrentando agora, de uns dez anos pra cá, aí começou a carcinicultura, aí os caras começaram a destruir o manguezal para construir os viveiros de camarão, e até de ostra, enfim, aí foi onde começou então o sofrimento mais do pescador [...] A carcinicultura praticamente acabou com a classe dos pescadores¹⁴.

O caso da RESEX Litoral Sul é um forte argumento a favor daqueles que consideram esse tipo de território como parte do processo de Reforma Agrária. Algumas características, como a conflitualidade entre o campesinato e setores do capital, fazem parte da criação dessa reserva, como em outros territórios da Reforma Agrária que surgem do processo de criação e recriação do campesinato em todo o país.

A Reserva Extrativista Marinha Lagoa do Jequiá abrange uma área de aproximadamente 10 mil hectares, distribuídos entre terrenos de manguezais e, a maior parte, de águas territoriais brasileiras, onde a atividade da pesca é tradicionalmente desenvolvida

¹³ Entrevista realizada com Seu Batista em novembro de 2012. Batista é um dos camponeses envolvidos no processo de criação da Reserva Extrativista Litoral Sul em Sergipe.

¹⁴ Entrevista realizada com Seu Batista em novembro de 2012.

pelos pescadores da região. Essa configuração territorial tanto da Resex Litoral Sul em Sergipe, quanto na Reserva Marinha Lagoa do Jequiá suscita uma questão fundamental que explica muito do que é a Reforma Agrária no Brasil atualmente: será possível considerar que um território de Reforma Agrária seja formado majoritariamente por água?

A resposta a essa questão, inicialmente, é muito complicada. Mas, ao analisarmos o caso desses territórios, verificamos que os processos típicos que fazem parte do histórico de formação dos outros territórios da Reforma Agrária, tais como: luta pela terra e na terra; enfrentamentos contra o avanço do capital; degradação ambiental; disputa por políticas públicas, todos esses são elementos que fazem parte do histórico de formação destas RESEX's. Portanto, quando o Estado, um território em disputa, cria políticas públicas que fortalecem este tipo de território está, conseqüentemente, enfraquecendo o território oposto, isto é, o do capital, por isso, é possível afirmar que a criação das reservas é sim parte da Reforma Agrária.

Na RESEX de Jequiá da Praia, existe um intenso conflito norteado pela degradação ambiental causada por setores do capital que atuam na região, como: a expansão do plantio de cana de açúcar destinada a produção de etanol e açúcar; a pesca ilegal que abastece os grandes centros urbanos de Alagoas e demais estados da região e; o turismo predatório que se multiplica na região, deformando a paisagem e intensificando a degradação ambiental. Esta conflitualidade, contra vários segmentos do capital, forçaram o campesinato, composto, majoritariamente, por pescadores a exigir do Estado uma resposta para evitar que a sua territorialidade fosse prejudicada pela ofensiva capitalista. Com a intervenção do governo federal, por intermédio do ICMBio, a RESEX foi oficialmente criada em 2007, mas o processo de obtenção da área se iniciou em 2001, através da Regularização Fundiária. A partir deste momento uma série de políticas públicas foram pensadas para este território, a efetividade destas políticas ainda depende da criação de uma associação entre as comunidades que fazem parte da RESEX, para serem implantadas. Desse modo, podemos com clareza afirmar que, apesar deste território ser composto majoritariamente por água, ele foi produzido a partir da luta e resistência das famílias com o intuito de fortalecer o território camponês que sofre com a expansão capitalista na região. No total 3.000 famílias foram beneficiadas. Uma outra característica que chama atenção na RESEX e que é intensamente debatida nos demais territórios da Reforma Agrária é o êxodo da população jovem, diante da falta de perspectiva, devido principalmente a queda de produtividade pesqueira na região, muitos jovens estão buscando nos grandes centros regionais uma outra atividade de trabalho. O avanço predatório do capital que resultou na degradação ambiental contribuiu para este

processo de êxodo territorial, situação não muito distante do que ocorre nos outros projetos de Reforma Agrária em todo o país.

Figura 3 - Área da Reserva Extrativista Marinha Lagoa do Jequiá



Fonte: ICMbio, 2012.

No plano de proteção elaborado pela equipe gestora da RESEX Lagoa do Jequiá, são destacados os principais objetivos que motivaram a sua criação, são eles:

Manutenção e retomada do acesso dos pescadores aos seus pesqueiros tradicionais, os quais estavam sendo fechados pelos novos proprietários e empresários do setor turístico recém estabelecidos na região; Preservação da linha da costeira do litoral de Jequiá da Praia nos aspectos paisagísticos, sua lagoa e seu canal, ameaçados pelo desenvolvimento desordenado da área; Reversão do processo de privatização das praias, em curso no município, em que o acesso estava sendo proibido por pessoas que se diziam proprietários das terras junto ao mar, ferindo o estabelecido pela legislação federal; Proteção às tartarugas marinhas, que desovam principalmente nos terrenos de marinha das praias do município; Proteção ao estuário do Rio Jequiá, onde ocorrem manguezais que, por sua raridade na região, são também importantes para manutenção da produtividade pesqueira e da biodiversidade. A vegetação nativa, apesar de protegida por lei estava sendo descaracterizada pelos plantios de coco; Implementação de manejo sustentável das áreas de Marinha, com a aplicação das normas das Resex aos extrativistas que fizerem uso dos recursos presentes nessas

áreas; Manutenção das comunidades de extrativistas cujas residências estivessem localizadas nos limites da reserva, desde que obedecessem as normas da reserva conforme estabelecido no Plano de Utilização da mesma (ICMBIO, 2012).

Sobre o surgimento da reserva, Maria L. M. Miranda, funcionária do ICMBio e chefe dessa unidade, relata que:

Foi um processo de um trabalho do IBAMA aqui na comunidade, justamente da demanda dos trabalhadores né, essa é a terceira maior lagoa do estado e a maior em volume de água, e tinha uma preocupação de, de uma proteção, de preservar. Então eles queriam criar uma unidade de conservação [...] Isso partiu dos pescadores [...] O IBAMA e o instituto de meio ambiente faziam um trabalho de educação, a pesca predatória aqui é muito grande, então eles usavam uma rede, que a gente chamava rede de arrasto, só que ele é bem fininha [...] e aí os pescadores começaram a sentir a dificuldade, porque 75% da população local aqui é da pesca, de uma maneira ou de outra, tem várias usinas aqui, então eles passam normalmente a maior parte seis meses trabalhando lá e seis meses desempregados¹⁵.

A atuação e organização da comunidade local, tanto na RESEX que está sendo criada, quanto nesta que está em processo de consolidação, são um elemento fundamental para a constituição desses territórios. Quando o avanço do capitalismo, seja pelo cercamento das áreas de pesca e extrativismo ou pela pesca predatória, afeta diretamente a sobrevivência dessas famílias, elas passam a se organizar e reivindicar uma solução deflagrada pelo processo de criação dessas reservas.

A chefe da RESEX Marinha explica que a maior dificuldade está em conseguir organizar os trabalhadores por meio da criação de uma associação. A formação da associação dos pescadores é fundamental para que seja criada uma representação jurídica que defenda os direitos da reserva. É essa associação que deve ser formada por membros das comunidades pesqueiras, políticos locais, parceiros da universidade e técnicos do ICMBio, esses últimos serão responsáveis pela gestão do território e das políticas públicas direcionadas à reserva. Gugu, jovem pescador e líder comunitário que participou diretamente do processo de criação da RESEX marinha, relata que:

Minha comunidade, ela tem assim um problema muito grande a ser resolvido, que é a questão da associação, pessoal assim tem essa ideia de individualismo [...] não tem essa facilidade de associação, por conta disso temos muitos problemas aqui na cidade, porque só a comunidade sofre por conta da população que não se junta, não se une, pra buscar recurso, lutar pelos seus ideais¹⁶.

¹⁵ Entrevista realizada com Maria L.M. Miranda, chefe da RESEX Marinha Lagoa do Jequiá, em dezembro de 2012.

¹⁶ Entrevista realizada com Gugu em dezembro de 2012.

Gugu busca na consolidação da reserva uma alternativa para que possa se manter na atividade da pesca, que foi muito prejudicada nas últimas décadas pelo avanço predatório do capital que explora o turismo e a produção intensiva de coco e cana nas áreas de amortecimento da Lagoa do Jequiá.

Foto 4 - Alagoas- RESEX Lagoa do Jequiá- Vila dos pescadores



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Além da falta de organização das famílias, que tem dificultado o processo de consolidação da reserva, a falta de infraestrutura propiciada ao ICMbio também chama atenção. Os técnicos e a chefe da unidade salientaram a dificuldade em fiscalizar e pensar o planejamento e a gestão de uma área com mais de 10 mil hectares, composta majoritariamente por água, sem possuírem ao menos um meio de navegação. É isso mesmo, não existe nenhuma embarcação própria para que os técnicos e a equipe de gestão da área possam trabalhar. Parte desse problema está na falta da associação, pois sem uma pessoa jurídica constituída, o repasse de recursos e equipamentos encontra dificuldades.

Foto 5 - Alagoas- RESEX Lagoa do Jequiá- Trabalho dos pescadores



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Foto 6 - Alagoas- RESEX Lagoa do Jequiá- Trabalho dos pescadores



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012

Projeto de Assentamento Agroextrativista

Os PAE, como já citamos, foram criados em 1996 para substituir os Assentamentos Extrativista da década de 1980. A Portaria 268 do INCRA enfatiza que,

Considerando que o Plano Nacional de Reforma Agrária – PNRA integra o homem às peculiaridades naturais e culturais de cada região, viabilizando o equilíbrio ambiental e a racionalização do uso dos recursos naturais; Considerando que a preservação do meio-ambiente e o respeito às populações rurais das diferentes regiões compõe, plenamente, a “função social da propriedade”, permitindo a perfeita integração do trinômio homem-propriedade-uso da terra, previsto no Estatuto da Terra; Considerando que a especificidade ecológica de determinadas regiões do país possibilita o desenvolvimento de atividades *agro*-extrativistas, as quais propiciam às populações delas dependentes base econômica auto-sustentável, não interferindo sobre os ecossistemas colocados em uso e assegurando a manutenção das condições naturais neles predominantes; Considerando que a atividade agro-extrativista afirma-se como alternativa para projetos de assentamentos executados pelo INCRA, de modo particular na Amazônia e em *áreas que mereçam uma proteção especial*, resolve: I - Criar em substituição à modalidade de Projeto de Assentamento Extrativista, a modalidade de Projeto de Assentamento Agro-Extrativista, destinado à exploração de área dotadas de riquezas extrativas, através de atividades economicamente viáveis, socialmente justas e ecologicamente sustentáveis, a serem executadas pelas populações que ocupem ou venham ocupar as mencionadas áreas;

II - Estabelecer que a destinação das áreas para tais projetos dar-se-à mediante concessão de uso, em regime comunal, segundo a forma decidida pelas comunidades concessionárias – associativista, condominial ou cooperativista; III - Constituir o Grupo Executivo do Projeto de Assentamento Agro-Extrativista, composto por um representante das Diretorias de Assentamentos, de Recursos Fundiários, Cadastro e Procuradoria Jurídica, para, sob a coordenação do primeiro, conduzir as atividades operativas dos Projetos dessa modalidade, ficando o Grupo autorizado a solicitar das demais instâncias administrativas da Autarquia, eventual colaboração na execução de suas atividades. IV - Incumbir a Diretoria de Assentamento de orçar, provisionar e controlar os recursos destinados ao atendimento dos Projetos de Assentamento Agro-Extrativista (PORTARIA INCRA, 268 de 23 de outubro 1996).

A inclusão do termo “agro” que tinha como intuito incluir as atividades agropecuárias como parte complementar das atividades extrativistas e, a possibilidade de criação desse tipo de território em outras áreas para além da Amazônia Legal foram as grandes alterações entre o PAE da década de 1980 e o atual. No entanto, até o momento, o PAE está restrito aos estados que fazem parte da região amazônica. Corrêa e Pinheiro elucidam que:

[...] os PAEs surgem como uma política pública voltada a promover a superação do padrão histórico de pobreza que há muito permeia o cotidiano dos ribeirinhos. Tal política teria como alicerces a destinação justa e adequada das terras públicas para as populações tradicionais que a

ocupassem, a inclusão social, a proteção do meio ambiente, entre outros [...] O manejo adequado dos recursos naturais, assim como, a possível regularização fundiária destacam-se como os principais objetivos dos PAEs, já que o intuito é fazer com que os ribeirinhos utilizem de forma sustentável esses recursos a partir de uma maior segurança nas terras em que vivem. Entretanto, é necessário que haja um equilíbrio entre a proteção e produção (CORRÊA E PINHEIRO, 2010 p.4).

Os Projetos Agroextrativistas beneficiam, majoritariamente, as populações ribeirinhas nos estados do Pará e do Amazonas. Muitos PAE's foram criados em ilhas que permeiam a bacia hidrográfica do rio Amazonas nos estados do Pará e Amazonas.

Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista

O PEAX, com já destacamos, é uma iniciativa do governo paraense. Ao todo foram criados nesse estado dez PEAX's, beneficiando pouco mais de 6 mil famílias. A regularização fundiária é a política de obtenção utilizada para esses territórios. O ITERPA explica que:

[...] o Projeto de Assentamento Estadual Agroextrativista (PEAEX) se destina a populações que ocupem áreas dotadas de riquezas extrativas e pratiquem prioritariamente a exploração sustentável dos recursos naturais voltada para a subsistência e, complementarmente, se dediquem à agricultura familiar de subsistência, outras atividades de baixo impacto ambiental e à criação de animais de pequeno porte. Art. 10. O contrato de concessão de direito real de uso coletivo outorgado à entidade representativa das unidades familiares assentadas não poderá ser transferido a outra entidade, devendo ser cancelado nas situações de dissolução, suspensão ou extinção das atividades da entidade (ITERPA, Instrução Normativa n.º3 artigo 9º, de 9 de junho de 2010).

O ITERPA destaca, ainda, que

é o tipo de regularização indicada para áreas de riquezas extrativas, ou seja, que possuam recursos naturais renováveis (florestas, rios etc.). Nessas áreas a exploração dos recursos naturais é possível para a subsistência comunitária das pessoas que ali morem em regime de comunidade e que realizem essa exploração de modo sustentável, sem trazer desequilíbrio ao meio ambiente. Nessas áreas também é possível criar animais de pequeno porte. Para que isso seja possível é demarcado o perímetro da área e é expedido um título de concessão coletivo em nome da associação. Esse projeto de assentamento é criado através de decreto. Também neste caso está prevista a elaboração do Plano de Desenvolvimento quando tratar-se de populações tradicionais não será exigida e licença prévia, apenas a licença de instalação e operação (ITERPA, 2009, p.46).

Nos PEAX's, a titulação da área é coletiva, assim como nas RESEX's e, também nessas áreas devem ser criadas associações que atuem na gestão desses territórios em parceria com o ITERPA.

Territórios florestais

Os grupo de territórios criados para conciliar práticas agrícolas sustentáveis com a preservação florestal são áreas destinadas à proteção do meio ambiente natural em consonância com o desenvolvimento das comunidades tradicionais pertencentes a esses territórios. Nestes grupo temos: a FLONA - Floresta Nacional que também foi regulamentada pela lei nº 9985/2000 e objetiva incentivar o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica; a FLOE – Florestas Estadual, criada nos estados do Acre e Amazonas, que possuem o mesmo objetivo das florestas nacionais, são criadas por decretos estaduais e geridas pelas secretarias de governo e; o PAF - Projeto de Assentamento Florestal que difere um pouco das florestas nacional e estadual, o objetivo do PAF, regulamentado em 2006, é propiciar o manejo sustentável de áreas florestadas. (SNUC, 2011).

Na tabela 26, apresentamos os dados dos territórios da Reforma Agrária criados em áreas florestadas. As florestas nacionais beneficiaram um maior número de famílias, 3,5 mil, numa área de 5,6 milhões de hectares. Os PAF's e as FLOE's tiveram o mesmo número de territórios criados, mas as FLOE's tiveram um maior impacto, beneficiando quase 2 mil famílias, numa área de 1,9 milhão de hectares.

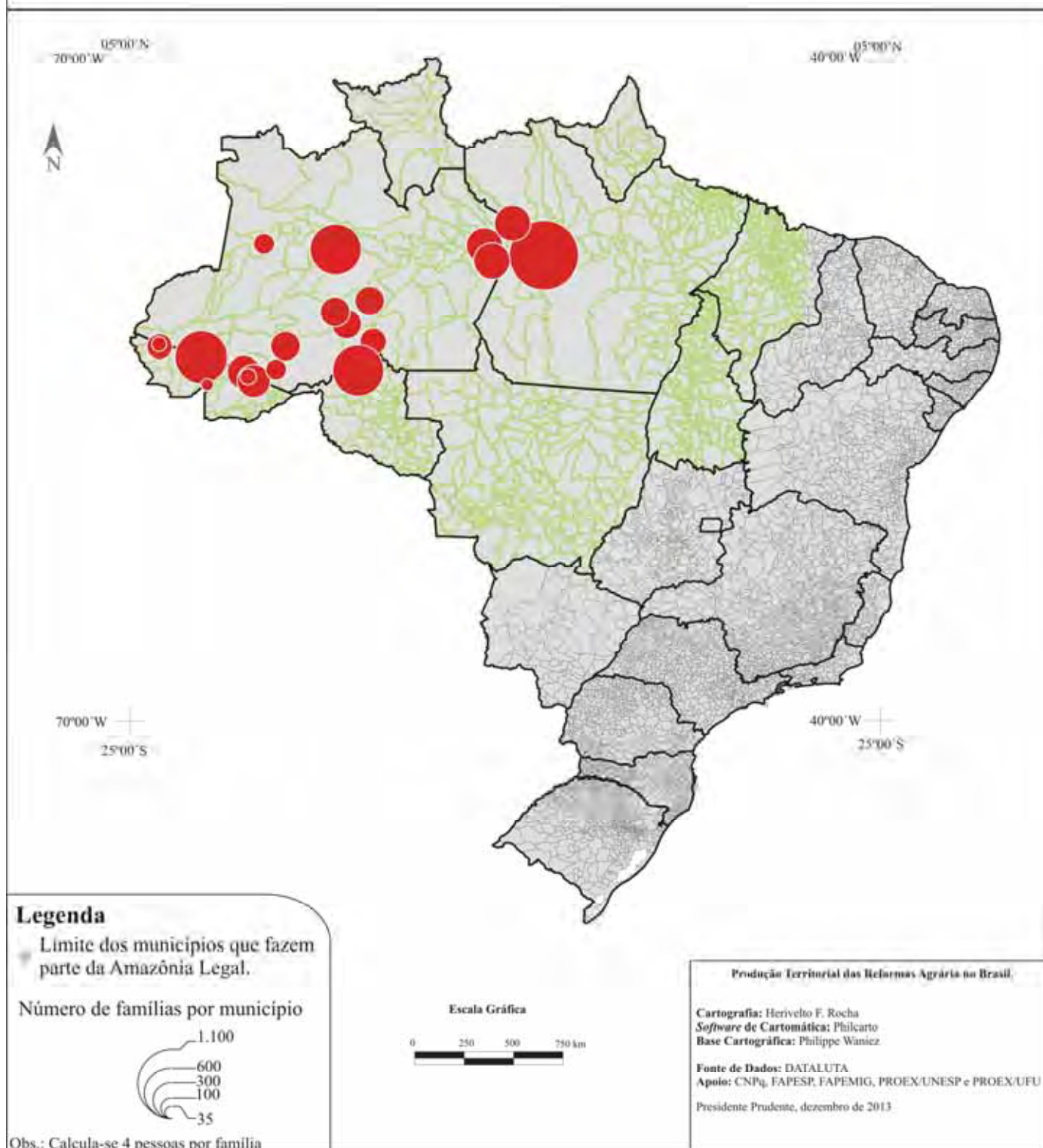
Tabela 26 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária – Florestais 2002 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
FLOE	7	1.912	1.984.653
FLONA	12	3.580	5.637.103
PAF	7	1.467	312.033
TOTAL	26	6.959	7.933.789

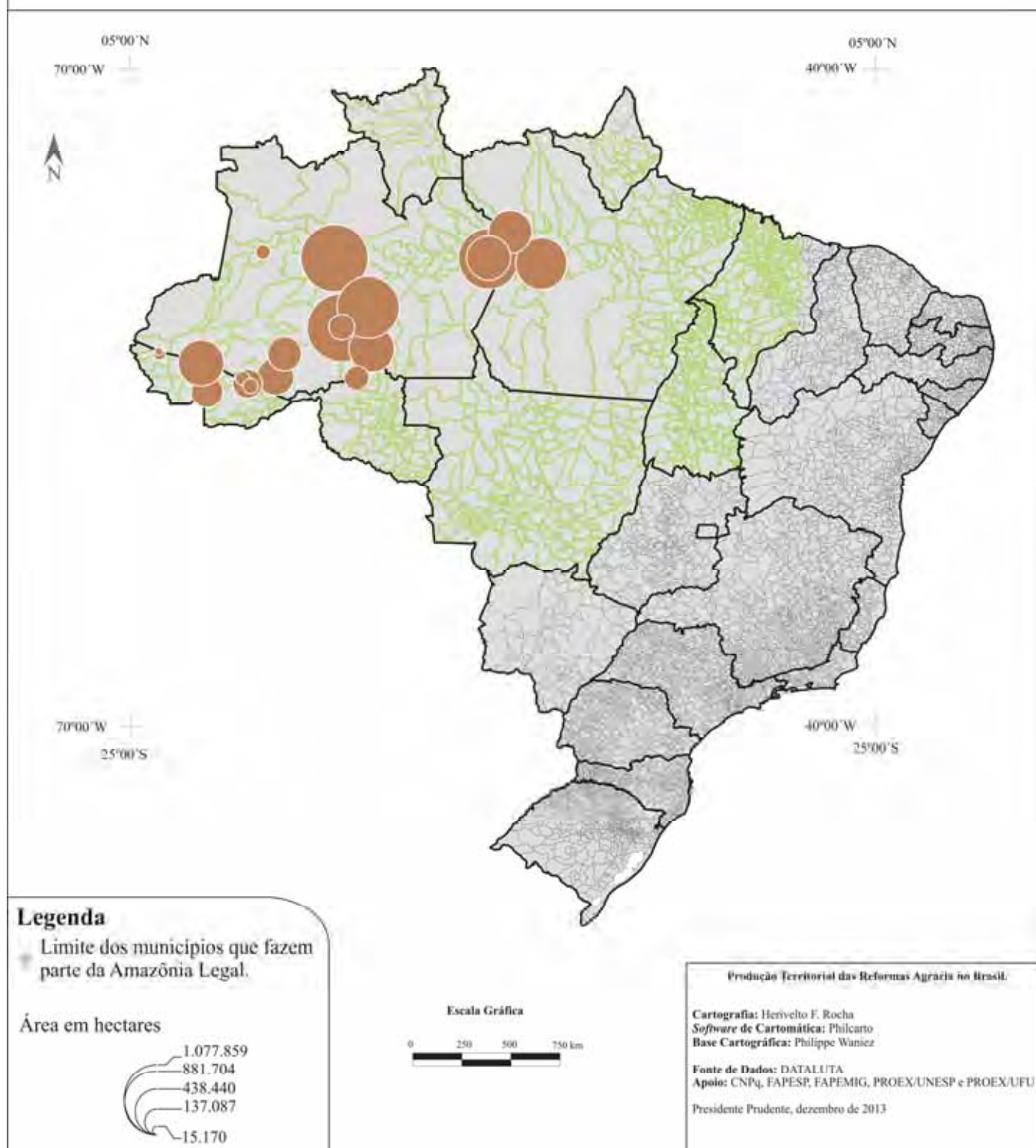
Fonte: Dataluta, 2013.

Nos mapas 26 e 27, destacamos a territorialização dos projetos florestais. Esses territórios foram criados entre o oeste paraense e a fronteira do estado do Acre com a Bolívia. A regularização fundiária é a política de obtenção de terras predominante na criação desses territórios. No estado do Amazonas foram regularizadas as maiores áreas. Esse tipo de território é típico da Amazônia Legal, não encontrando incidência fora desta regionalização.

Mapa 26 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Florestais 2002-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 27 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Florestais 2002-2012
Área em hectares



Floresta Nacional

A Floresta Nacional é definida no artigo 17 da lei 9.985/2000, como "uma área com cobertura florestal de espécies predominantemente nativas e tem como objetivo básico o uso múltiplo sustentável dos recursos florestais e a pesquisa científica, com ênfase em métodos para exploração sustentável de florestas nativas". Atualmente, sua gestão é de responsabilidade do ICMBio, a regularização fundiária e a inclusão das comunidades tradicionais no programa de Reforma Agrária fica a cargo do INCRA. As famílias beneficiadas com a criação das FLONA's já são habitantes anteriores ao processo de criação. Temos, de acordo com o DATALUTA (2012), 12 FLONA's distribuídas em mais de 5,6 milhões de hectares, beneficiando mais de 3 mil famílias.

Floresta Estadual

As florestas estaduais seguem a mesma lógica da floresta nacional. Como destacamos, esses tipos de projetos estão territorializados nos estados do Amazonas e do Acre. As famílias beneficiadas com a criação das FLOE's já são habitantes anteriores ao processo de criação. No Amazonas foram criadas sete florestas estaduais, distribuídas em pouco mais de 1,9 milhão de hectares, que regularizaram a posse de 1,9 mil famílias. No Acre foram quatro florestas estaduais distribuídas em 513 mil hectares com 880 famílias no total.

Projeto de Assentamento Florestal

O PAF é um tipo de território criado em áreas florestadas, que tem como intuito principal conciliar o desenvolvimento das famílias beneficiadas com o manejo sustentável dos recursos florestais. Ao contrário do que ocorre nas florestas nacionais e estaduais, novas e antigas famílias são beneficiadas pela criação desse tipo de projeto. O INCRA destaca que:

[...] o Projeto de Assentamento Florestal - PAF é uma modalidade de assentamento, voltada para o manejo de recursos florestais em áreas com aptidão para a produção florestal familiar comunitária e sustentável, especialmente aplicável à região norte [...] Os produtos passíveis de obtenção com o manejo florestal de uso múltiplo e integral dos recursos florestais são: madeira, essências medicinais, plantas ornamentais, óleos vegetais, látex, resinas, gomas, taninos, frutos, sementes, corantes, material para artesanato (cipós, raízes, talas) e fauna, além dos serviços de preservação da biodiversidade, de resgate do gás carbônico e aproveitamento de outras potencialidades de baixo impacto sobre o meio ambiente, como a exploração do ecoturismo, geração de informações e

suprimento de materiais genéticos para o desenvolvimento da biotecnologia (INCRA, Portaria n.215 de 6 de junho de 2006).

Nos estados do Acre, Amazonas e Rondônia foram criados sete PAF's, que beneficiaram 1.467 famílias, numa área de 312 mil hectares.

Territórios de uso sustentável

Este grupo é parte da preocupação dos governos estadual e federal com a questão da sustentabilidade dos territórios da Reforma Agrária. A lógica dos tipos que pertencem a esse grupo é a mesma, ou seja, conciliar o desenvolvimento das famílias beneficiadas, que tiveram suas posses regularizadas ou foram assentadas em projetos do governo federal, com a preservação do meio ambiente, incentivando o uso e o manejo sustentável do solo e dos recursos naturais. No II PNRA o conceito de sustentabilidade é mencionado diversas vezes como premissa para realização da Reforma Agrária.

Nesse novo modelo de reforma agrária a recuperação dos atuais e a implantação dos novos assentamentos contarão com assistência técnica e acesso ao conhecimento e as tecnologias apropriadas. Estarão orientadas por projetos produtivos adequados às potencialidades regionais e às especificidades de cada bioma e comprometidos com a *sustentabilidade ambiental*. Uma estratégia conjunta de produção e comercialização abrirá novas possibilidades econômicas para os assentamentos e para sua integração numa dinâmica de desenvolvimento territorial (BRASIL, 2004, p.5).

No plano, a Reforma Agrária é destacada como "fundamental para o desenvolvimento sustentável da nação" (BRASIL, 2004, p.5). Estes territórios foram pensados a partir da premissa da sustentabilidade.

A gestão da Reserva de Desenvolvimento Sustentável, regulamentada pela lei 9.985, de 2000, é de responsabilidade do ICMBio, estados e municípios, cabe ao INCRA a regularização da área e o reconhecimento das famílias beneficiadas. As famílias que fazem parte das RDS's precedem a criação da reserva. O Projeto de Desenvolvimento Sustentável, criado pelo INCRA na década de 1990, visa beneficiar famílias que baseiam sua subsistência em atividades de baixo impacto ambiental, o PDS pode ser criado tanto pela desapropriação e compra, quanto pelas políticas de regularização ou reconhecimento, ou seja, é uma modalidade de território criada para atender a demanda de famílias sem-terra ou regularizar a posse de famílias tradicionais, sobretudo na Amazônia Legal. Entretanto, o PDS, ao contrário dos outros tipos de territórios agro-florestais-extrativistas, não se restringe a proteção dos biomas frágeis, sua territorialização ocorre também em outros estados. O

Projeto Assentamento Sustentável, assim como o PEAX, é um tipo de território criado apenas no estado do Pará, sob a gestão do ITERPA.

Na tabela 27, destacamos os dados dos tipos de territórios que pertencem a esse grupo. Nos territórios baseados na premissa da sustentabilidade, o PDS se destaca com 130 territórios criados, o que beneficiou mais de 31 mil famílias numa área superior a 3 milhões de hectares. As RDS's, apesar de serem inferiores em relação aos territórios criados, territorializaram-se numa área de 9,5 milhões de hectares.

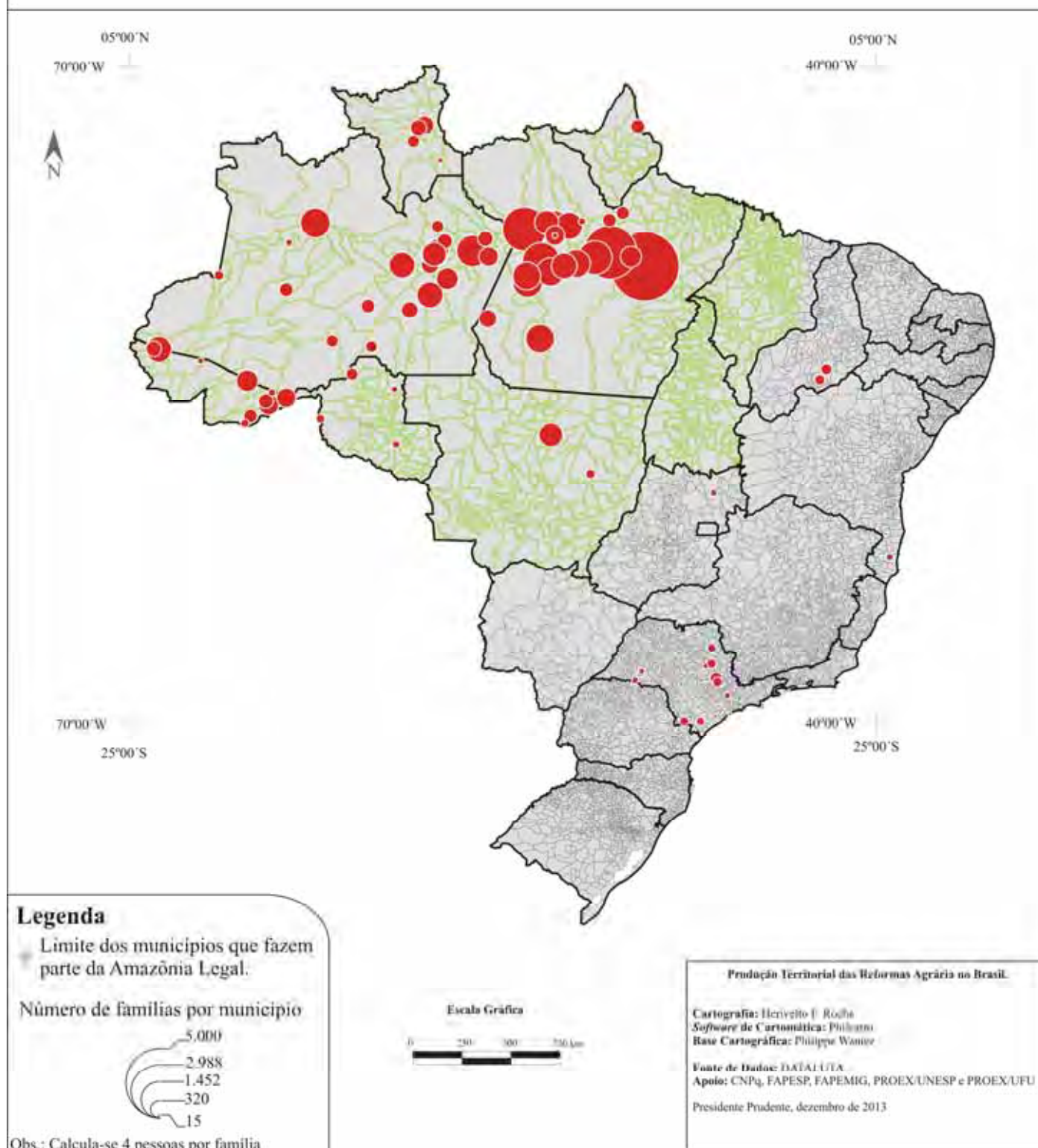
Tabela 27 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária – Sustentáveis 1995 - 2012

Tipologia	Territórios	Famílias	Área
PDS	130	31.340	3.247.661
PEAS	1	33	8.072
PAE	14	8.952	9.543.203
TOTAL	145	40.325	12.798.936

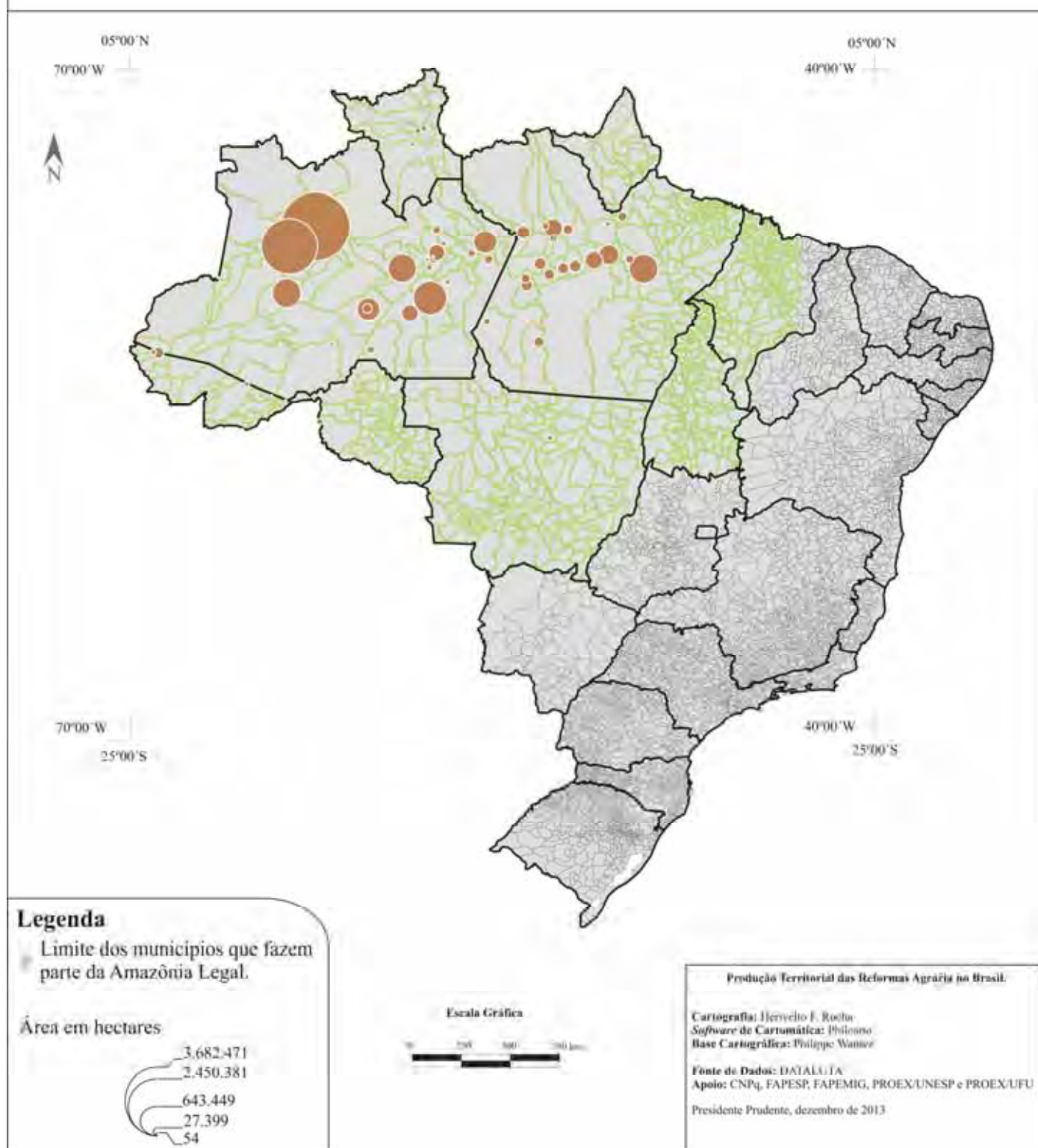
Fonte: Dataluta, 2013.

Nos mapas 28 e 29, destacamos a territorialização desses territórios no país. Majoritariamente, esses territórios estão concentrados na Amazônia Legal. No estado do Pará, temos a maior concentração de famílias beneficiadas, seguido por Amazonas e Acre. Fora dos biomas do Cerrado e da Amazônia, o destaque fica por conta de São Paulo, onde foram criados alguns PDS's. A regularização fundiária é a política de obtenção predominante na obtenção das áreas desses territórios, apenas na implantação do PDS são utilizadas outras políticas, como, por exemplo, a compra e a desapropriação.

Mapa 28 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Sustentáveis 1995-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 29 - Brasil- Territórios da Reforma Agrária - Sustentáveis 1995-2012
Área em hectares



Reserva de Desenvolvimento sustentável

A Reserva de Desenvolvimento Sustentável, regulamentada pela lei 9.985, de 2000, é definida como:

[...] uma área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais, desenvolvidos ao longo de gerações e adaptados às condições ecológicas locais e que desempenham um papel fundamental na proteção da natureza e na manutenção da diversidade biológica (Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm).

O objetivo da RDS é

[...] preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações¹⁷.

De acordo com o observatório de unidades de conservação do *WWF - World Wide Fund For Nature*, temos 26 RDS's em todo o país, apenas 14 delas foram incluídas no programa de Reforma Agrária brasileiro.

Projeto de Desenvolvimento Sustentável

O PDS está territorializado em onze estados. Ele é o tipo de território pertencente ao grupo dos agro-florestais-extrativistas com maior espacialização em todo o país. A proposta inicial de criação dos PDS's era a de beneficiar, essencialmente, as populações extrativistas, como é destacado na portaria de sua criação:

[...] considerando que a legalização das terras que as populações extrativistas tradicionalmente habitam deve vir acompanhada de uma política para a economia extrativista que viabilize suas atividades e que permita a estas populações produzir, comercializar sua produção e, em consequência, continuar habitando e defendendo a floresta (INCRA, Portaria n.477 de 4 de novembro de 1999)

Goldfarb nos explica que:

[...] além de garantir a preservação de áreas ricas em vegetação nativa, os PDS's também representam a possibilidade de recuperar áreas inseridas em regiões em que a biodiversidade de grandes extensões de terra foi sendo destruída pelo manejo predatório de monoculturas. O PDS visa garantir o

¹⁷ Disponível: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm

sustento das famílias por meio do manejo ecológico e sustentado do meio ambiente, cultivando apenas áreas já desmatadas a partir de sistemas agroflorestais, que valorizam e enriquecem a flora local (GOLDFARB, 2007, p.20).

No caso de São Paulo, a portaria de criação do PDS foi utilizada para viabilizar a criação das comunas da terras. As comunas são áreas próximas aos centros urbanos, criadas com a perspectiva de promover um modelo produtivo baseado na agroecologia em contraponto ao modelo produtivo do agronegócio (Goldfarb, 2007). Goldfarb (2007) explica que

[...] diversas razões fizeram com que o INCRA escolhesse essa modalidade como forma de viabilizar as Comunas da Terra. A primeira razão é que o PDS não prevê a titulação individual da terra, o que além de atender a demanda do MST, ajuda na resistência dessas áreas frente à especulação imobiliária urbana, muito presente nas regiões que circundam os grandes centros urbanos (GOLDFARB, 2007, p.21).

A criação das comunas, que se valeu da legislação existente dos PDS's, é mais um indicativo de que a Reforma Agrária no Brasil é um processo dinâmico. No trabalho de campo, realizado no primeiro semestre de 2013, pudemos conhecer a realidade do PDS Luiz de David Macedo, no município de Apiaí, no estado de São Paulo. Esse PDS, criado em 2006, ainda está em processo de consolidação. As famílias entrevistadas destacaram que a criação desse tipo de território respondeu a uma demanda de um grupo de jovens, filhos de assentados em outras áreas do estado, que se organizaram em torno de um projeto de assentamento que conciliasse o desenvolvimento econômicos das famílias com reduzido impacto ao meio ambiente.

Projeto Estadual de Assentamento Sustentável

O PEAS é um tipo de território criado apenas pelo estado do Pará. Até o momento, apenas um projeto havia sido implantado no município de Santarém, beneficiando 33 famílias, em 8 mil hectares. O ITERPA nos explica que os "Projetos Estaduais de Assentamento Sustentável (PEAS) são áreas trabalhadas em regime de economia familiar que utilizam racionalmente os recursos naturais existentes, cumprindo a função socioeconômica e ambiental da terra" (ITERPA, Instrução Normativa n.º3 artigo 6º, de 9 de junho de 2010). Sobre os PEAS, o ITERPA destaca, ainda, que

[...] é o tipo de regularização indicada para áreas trabalhadas em regime de economia familiar, mas cada participante é alocado em seu lote, morando

e produzindo. Esse tipo de regularização é definida em campo, ou seja, no local destinado para titulação, envolvendo todos os agentes beneficiados, pois estes devem participar da decisão. Esse projeto de assentamento é criado através de decreto. Aos beneficiários é expedida concessão individual do lote. Eles, com a ajuda da assistência técnica, têm a obrigação de elaborar um Plano de Desenvolvimento. O assentamento deverá ser licenciado pela Secretaria Estadual de Meio Ambiente. (ITERPA, 2009, p.46)

Diferente do que ocorre nos PDS's e na maioria dos tipos dos territórios agro-florestais-extrativistas, a titulação da terra é individual, cada beneficiário é responsável pelo seu lote e o desenvolvimento sustentável deve estar baseado num plano de desenvolvimento, semelhante ao estabelecido nos assentamentos federais.

3.3 Produção territorial da Reforma Agrária no Brasil

Em nosso estudo, trabalhamos, inicialmente, com a perspectiva da “organização territorial da Reforma Agrária” e no decorrer da pesquisa, sobretudo após o processo de qualificação, decidimos adotar a perspectiva da produção territorial da Reforma Agrária. Parafraseando Milton Santos (2006 p.47), concluímos que a organização territorial é um dado técnico, que se limita a configuração dos territórios da Reforma Agrária, enquanto a produção territorial é realizada a partir das diferentes relações sociais. Para diferenciar a produção espacial da produção territorial, partimos da obra de Raffestin, o autor enfatiza que: “Espaço e território não são termos equivalentes” (RAFFESTIN, 1993, p.143), ele explica que:

É essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível. Ao se apropriar de um espaço, concreta ou abstratamente (por exemplo, pela representação), o ator "territorializa" o espaço. Lefebvre mostra muito bem como é o mecanismo para passar do espaço ao território: "A produção de um espaço, o território nacional, espaço físico, balizado, modificado, transformado pelas redes, circuitos e fluxos que aí se instalam: rodovias, canais, estradas de ferro, circuitos comerciais e bancários, auto-estradas e rotas aéreas etc." O território, nessa perspectiva, é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por consequência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a "prisão original", o território é a prisão que os homens constroem para si (RAFFESTIN, 1993, p.143-144).

Nesse sentido, o território é resultado das relações sociais sobre o espaço. Milton Santos ensina que

o espaço é formado por um conjunto indissociável, solidário e também contraditório, de sistemas de objetos e sistemas de ações, não considerados isoladamente, mas como o quadro único no qual a história se dá [...] De um lado, os sistemas de objetos condicionam a forma como se dão as ações e, de outro lado, o sistema de ações leva à criação de objetos novos ou se realiza sobre objetos preexistentes. É assim que o espaço encontra a sua dinâmica e se transforma” (SANTOS, 2006, p.39).

Ou seja, o território, na análise do nosso objeto de estudo, é resultado das transformações e ajustes espaciais do capitalismo (HARVEY, 2006). Esse território é constituído por “uma construção social, histórica, relacional e está sempre vinculado a processos de apropriação e dominação do espaço e, evidentemente, das pessoas” (SAQUET, 2011, p.22). De modo que a produção territorial acontece pelas ações de diferentes grupos e classes sociais. Todavia, não é somente a relação social que produz territórios, mas estes

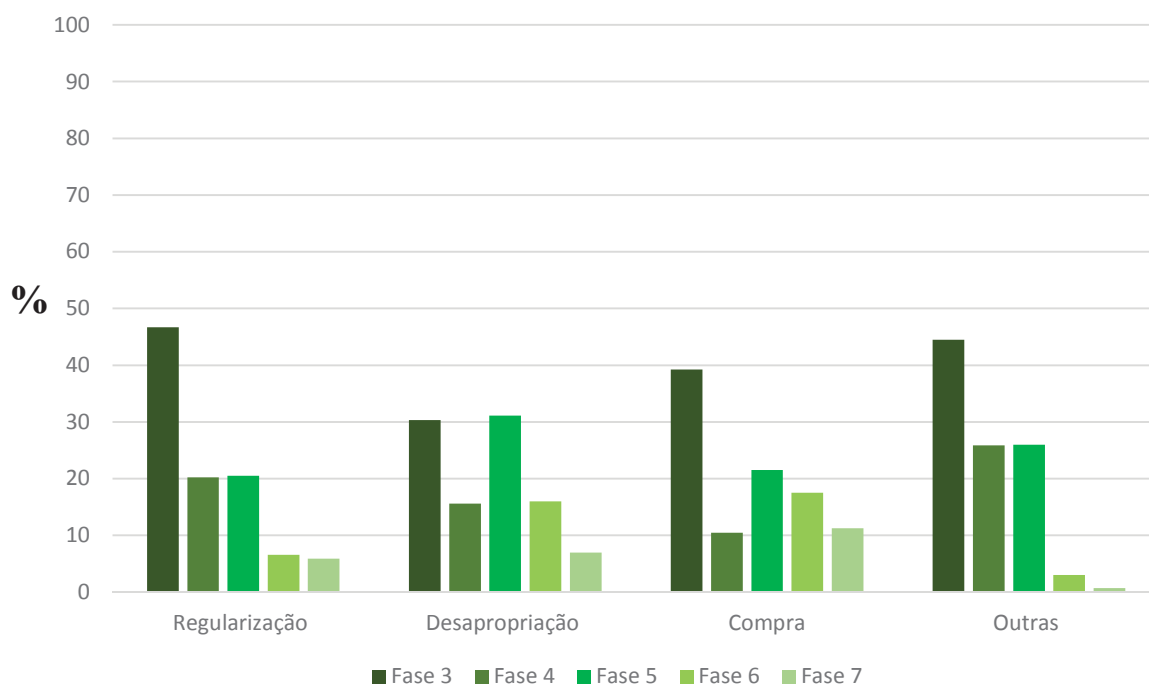
também produzem relações sociais. Por exemplo, o segundo território (Fernandes, 2008) produzido pelos diferentes processos de Reforma Agrária é um dos espaços que estudamos nessa dissertação.

Nesse sentido, uma propriedade que não cumpre com sua função social é parte dos sistemas de ações e objetos do capital, essa propriedade, que é um segundo território, foi constituída por um conjunto de relações sociais e, quando é destinada à Reforma Agrária, entra em cena um outro sistema de ações e de objetos, pautado na lógica camponesa, que transforma esse território, recriando-o e produzindo outros territórios. A tipologia, os conflitos por terra e as políticas de obtenção fazem parte das relações sociais que transformam o espaço e produzem os territórios da Reforma Agrária brasileira. Nesta parte buscaremos analisar a relação entre as políticas de obtenção, a tipologia e a fase de desenvolvimento dos territórios da Reforma Agrária.

A fase, como já destacamos, diz respeito ao nível de consolidação dos territórios da Reforma Agrária e obedece uma escala que vai de 3 a 7, sendo 3 o nível menos consolidado e, 7 o nível mais consolidado. O nível 7, para a maioria dos territórios, pode significar também a emancipação e emissão do título de propriedade para as famílias. O que determina cada nível de consolidação é o conjunto de políticas públicas (habitação, estradas, água, luz, crédito e etc) acessadas pelo conjunto de famílias beneficiadas em cada território e o impacto que o conjunto desta política obteve em cada um. Sparovek (2003), em seu estudo sobre a qualidade dos assentamentos de Reforma Agrária, já destacava a importância da análise das fases de desenvolvimentos desses territórios. Para ele, “Esse tipo de decisão, a partir da execução periódica desses levantamentos, poderia incluir um componente temporal, em que seria também considerada a evolução (desenvolvimento) dos projetos” (SPAROVEK, 2003, p.165).

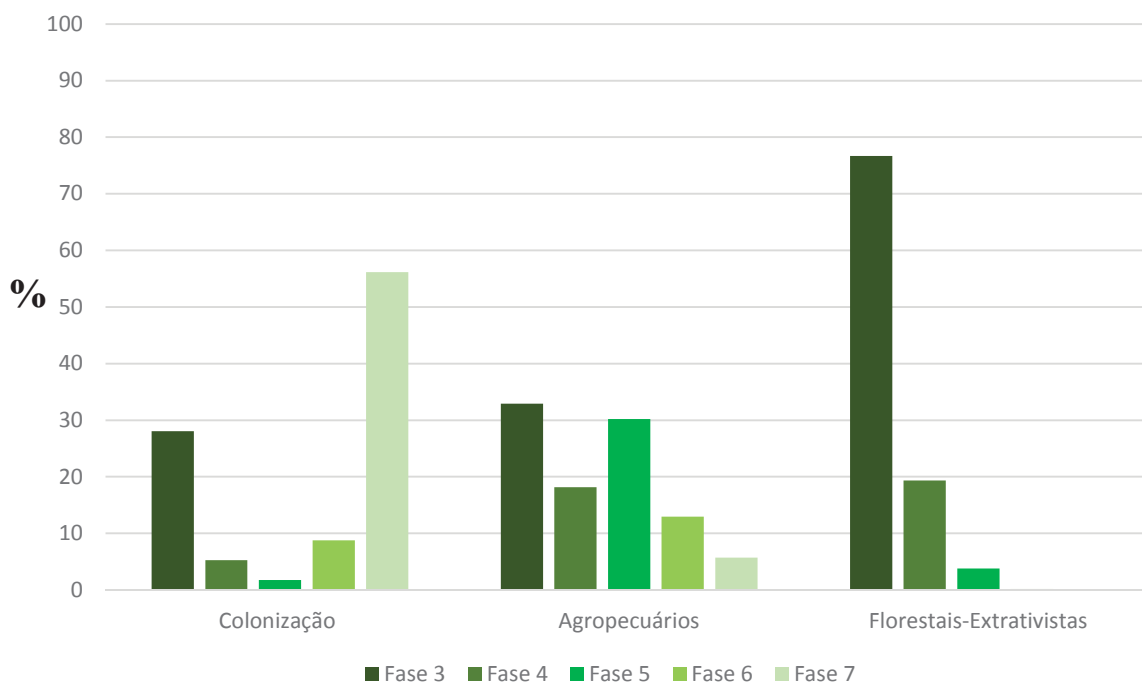
No gráfico 3, relacionamos as fases de desenvolvimento dos territórios da Reforma Agrária com a política de obtenção de terras. Os dados do gráfico são relativos com base nas informações de cada variável. É possível afirmar que os territórios oriundos da compra de terras, proporcionalmente, estão mais consolidados. Já os territórios criados a partir da Regularização se encontram num estágio de desenvolvimento inicial. Os territórios oriundos das políticas de desapropriação apresentam uma concentração nas fases 3 (inicial) e 5 (intermediária). Em todas as políticas, com exceção para as desapropriações, a fase predominante é 3.

Gráfico 3 – Fases de desenvolvimento – Políticas de obtenção – 1927-2012



Fonte: DATALUTA, 2013.

Gráfico 4 – Fases de desenvolvimento – Tipologia dos territórios – 1927-2012



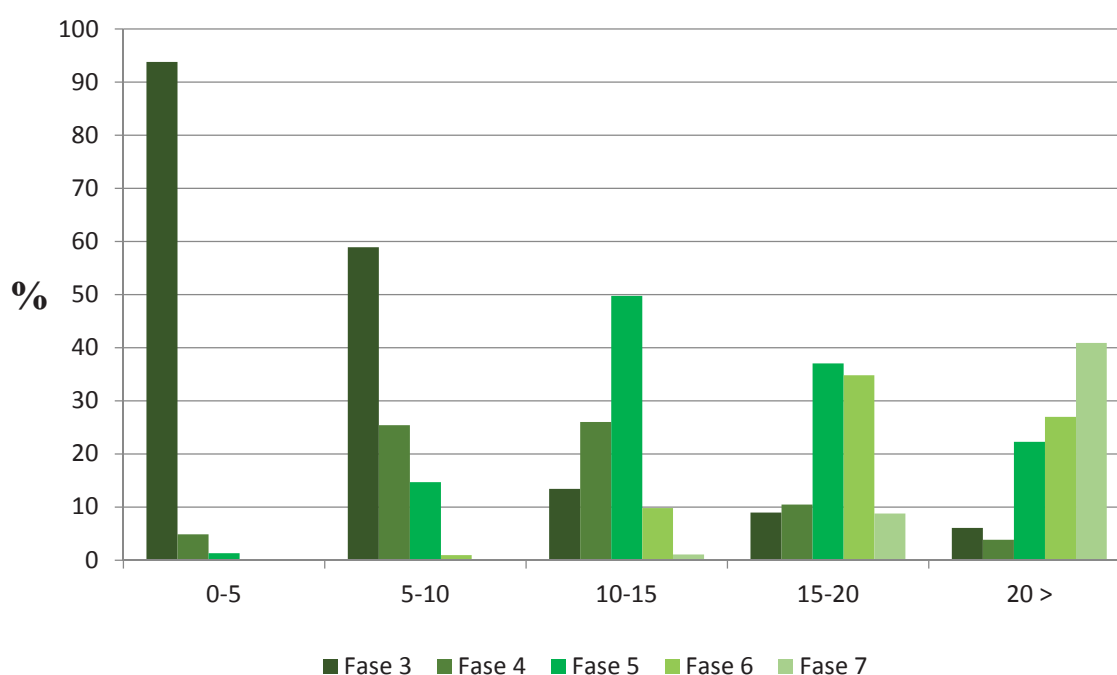
Fonte: DATALUTA, 2013.

No gráfico 4, as fases de desenvolvimento estão relacionadas com a tipologia dos territórios. Destacamos no gráfico os projetos de colonização oriundos do período militar, os territórios agropecuários e os agro-florestais-extrativistas. Grande parte dos projetos de

colonização já se encontra consolidada. Os agro-florestais-extrativistas estão concentrados no estágio 3. Os agropecuários apresentam o mesmo quadro das políticas de desapropriação e concentração nas fases 3 e 5.

No gráfico 5, apresentamos a relação entre o tempo de existência dos territórios e a fase de desenvolvimento. No grupo dos territórios recentes, entre 0 e 5 anos, a fase de desenvolvimento majoritária é inicial, quanto mais antigo é o território, mais avançada é a fase de desenvolvimento, territórios com mais de vinte anos de existência, na sua grande maioria, já atingiram o estágio 7.

Gráfico 5 – Fases de desenvolvimento – Tempo dos territórios – 1927-2012



Fonte: DATALUTA, 2013.

Na tabela 28, apresentamos os dados dos territórios que foram objeto do trabalho de campo.

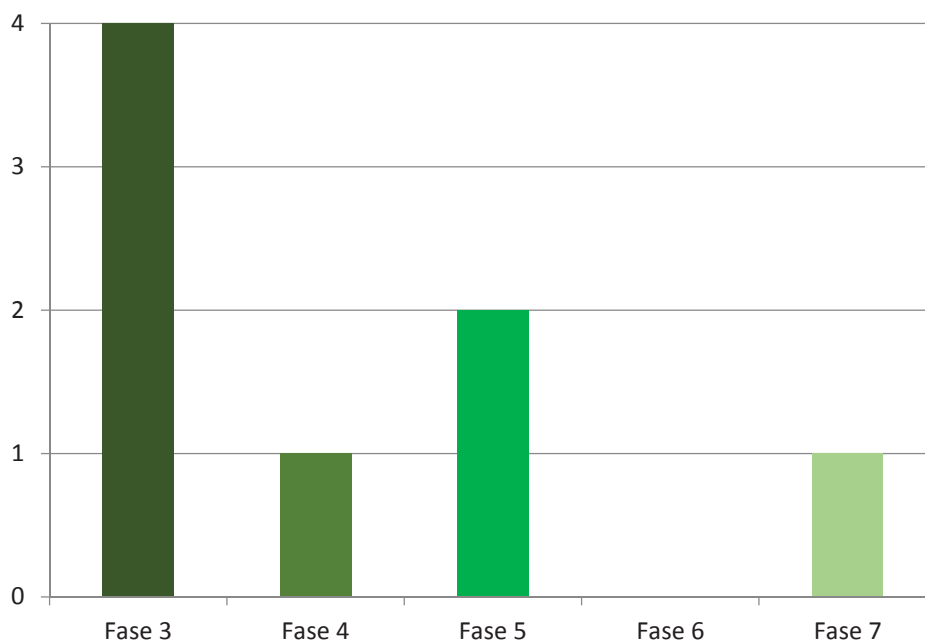
Tabela 28 –Trabalho de campo 2012-2013

UF	Nome	Tipologia	Famílias	Área	Fase	Criação
AL	Lagoa do Jequiá	RESEX	3.000	10.204	03	2007
PR	Celso Furtado	PA	1.095	23.733	03	2004
SE	São Sebastião	PAE	30	610	03	2005
SP	Luiz de David Macedo	PDS	87	7.767	03	2006
SE	Treze de Maio	PA	41	482	04	2004
RS	Santa Rita de Cassia II	PA	113	1.662	05	2005
SE	Jacare-Curituba	PA	1.199	10.051	05	1997
RS	Itapuí-Meridional	PA	80	1.101	07	1988

Fonte: Dataluta, 2013.

No gráfico 6, destacamos a fase de desenvolvimento desses territórios. Os territórios: Resex Lagoa do Jequiá, PA Celso Furtado, PAE São Sebastião, e PDS Luiz de David Macedo, estão na fase inicial de desenvolvimento. Na prática, o que pudemos verificar é que o PA Celso Furtado, apesar de recente, já possui um nível desenvolvimento mais avançado do que a classificação do INCRA.

Gráfico 6 – Fases de desenvolvimento – Trabalho de Campo – 2012-2013



Fonte: DATALUTA, 2013.

O Projeto de Assentamento Federal Celso Furtado, localizado no município de Quedas do Iguaçu, Paraná, existe oficialmente desde de 2004, mas a luta das famílias teve início em 1999 com a ocupação da empresa Giacomet Marodim/Araupel (empresa do ramo madeireiro que atua no estado do Paraná) que contou com mais de 2.300 famílias. A maioria das famílias que fazem parte do Celso Furtado são filhos de outros sem-terra assentados em projetos de Reforma Agrária da região. Atualmente o Celso Furtado conta com mais de 25 mil hectares e 1.100 famílias assentadas. A titulação do território da empresa Araupel é contestada na justiça, a empresa teria comprado esta área ainda na década de 1940, operação contestada pelas famílias e pelo INCRA que apontam irregularidades no processo de aquisição das terras. Da área total da empresa (57 mil hectares) no município de Quedas do 25 mil foram destinados a criação do PA Celso Furtado. Apesar dos questionamentos existentes sobre a validade dos documentos de titulação da área, o governo federal, por intermédio do INCRA, deve pagar R\$ 175 milhões à empresa, deste total R\$ 75 milhões são

referentes as benfeitorias e R\$ 100 milhões referentes ao preço da terra, apenas o valor referente a infraestrutura foram pagos o restante está sendo contestado na justiça.

Um dado interessante, apresentado por Elder Marcelites, assentado no PA Celso Furtado, é que a Araupel investiu parte do dinheiro pago pelo INCRA na compra de terras no Norte do País, ou seja, o capital com recursos provenientes do Estado, se recria e expande seu território intensificando a conflitualidade em outra região do país.

Foto 7 – Paraná – PA Celso Furtado



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

Na Resex, no PDS e no PAE, territórios com uma lógica de desenvolvimento diferenciada, a principal dificuldade está justamente no fato de serem territórios que fogem da lógica agropecuária, este fato dificulta a organização das famílias que, na maioria dos casos, se queixaram dos problemas em assimilar a legislação ambiental, mais rigorosa nesse tipo de território.

O Projeto de Desenvolvimento Sustentável Luiz de David Macedo, localizado no município de Apiaí, São Paulo, é um dos poucos PDS's que estão territorializados fora da Amazônia Legal. A idéia desse território surgiu de um grupo de jovens, filhos de assentados da região sudoeste do estado de São Paulo, em criar um território diferenciado onde a prática agrícola estivesse em consonância com a preservação ambiental. O PDS existe oficialmente desde de 2006, mas a mobilização deste grupo de jovens teve início em 2004. A política de obtenção utilizada para a criação foi a Desapropriação de terras de uma fazenda considerada

improdutiva, atualmente 87 famílias residem no PDS numa superior a 7 mil hectares. O enfrentamento inicial deste grupo de jovens foi contra o setor madeireiro, tradicional na região, e grandes produtores de tomate, um dos grande obstáculo foi a mobilizar famílias e jovens durante o processo de ocupação, que neste período apresentava um grande refluxo em quase todo o país. Durante o processo de criação do PDS o grupo de jovens que tomou a frente do projeto já trabalhava com a perspectiva de estabelecer na área uma agricultura agroecológica, sem uso de veneno. Atualmente o maior obstáculo, para o desenvolvimento deste PDS, é a resistência por parte de grupos econômicos que possuem interesses na ampliação do PETAR – Parque Estadual Turístico do Alto Ribeira, como a área do PDS é cercada pelo parque a idéia era forçar o governo a destinar as terras desapropriadas para ampliação do parque e das possibilidades de ganho econômico. Segundo um dos beneficiados pelo PDS, “os grandes inimigos” do PDS Luiz de David Macedo não foram os fazendeiros e sim setores governamentais e instituições ambientalistas que tinham interesses econômicos pela área.

Além do uso sustentável da área o projeto visa oferecer uma alternativa produtiva as famílias que dependem do extrativismo do palmito na região do Vale do Ribeira, este extrativismo é proibido e as famílias que enxergam nessa atividade a única fonte de renda são criminalizadas, todavia nenhuma alternativa de desenvolvimento é proposta para resolver a situação, por isso o PDS surge com uma solução viável de inserção econômica para esses extrativistas. Os principais problemas enfrentados pelas famílias no PDS dizem respeito a falta de infraestrutura (energia, acesso a água potável e água para irrigação, saneamento básico, estrutura viária e etc.), a principal crítica é em relação a ausência do INCRA e a falta de conhecimento deste órgão sobre a legislação que rege o PDS.

O PAA foi apontado como a política pública que mais tem impacto na vida das famílias que comercializam o tomate orgânico, a crítica fica por conta do acesso ao PRONAF e aos obstáculos burocráticos impostos pelo governo. Outras políticas públicas foram direcionadas para o PDS (algumas conquistas foram possíveis através do Territórios da Cidadania, já que esse PDS faz parte do território Vale do Ribeira – SP) como, por exemplo, a compra de maquinário para o resfriamento de leite.

Foto 8 – São Paulo – Projeto de Desenvolvimento Sustentável Luiz de David Macedo



Fonte: Trabalho de Campo, 2013.

O Projeto Federal Agroextrativista São Sebastião, apesar de ter sido criado a partir de um PA, é uma modalidade especial com territorialidade semelhante aos Projetos Agroextrativistas. Por isso, em nossa análise, o definimos como PAE. O processo de obtenção desse projeto teve início em 2001 e apenas em 2005 ele foi oficialmente criado, cerca de 30 famílias foram beneficiadas em pouco mais de 600 hectares, boa parte deste território é composto por Áreas de Preservação Permanente e pela área de Reserva Legal, a área de exploração destinada as famílias ainda não foi demarcada pelo INCRA. A criação deste território teve como objetivo beneficiar as famílias extrativistas que viviam na região, essas famílias dependem, em sua grande maioria, do extrativismo do coco verde, mangaba e da pesca. Este PAE é resultado de uma ação de desapropriação de uma antiga fazenda, considerada improdutivo pelo INCRA, da região. Mesmo sendo considerado uma projeto “especial” atualmente as famílias estão praticamente abandonadas, muitos projetos foram iniciados como, por exemplo, uma pequena despulpadora de frutas e estão paralisados. Devido a indefinição do INCRA, em relação a demarcação das terras que podem ser exploradas, a maioria das famílias sobrevivem as custas do Seguro Defeso, valor pago durante o período de reprodução dos peixes aos pescadores artesanais; do Bolsa Família; da Bolsa Verde, política pública do MDS, paga apenas para 22 famílias no PAE São Sebastião e; aposentadorias. O PAE ainda conta com uma série de restrições produtivas como a criação de animais de grande porte e lavouras que degradem o meio ambiente.

Foto 9 – Sergipe – Projeto Agroextrativista São Sebastião



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

O PA 13 de maio, localizado no município de Japaratuba, Sergipe, tem capacidade para 41 famílias numa área de 482 hectares. A política de obtenção utilizada neste caso foi a desapropriação. Neste território da Reforma Agrária os problemas, verificados em outros territórios, se repetem: falta de infraestrutura; acesso ao crédito; ausência de políticas públicas. Um outro problema, relatado por alguns dos beneficiados, que não é exclusivo do 13 de maio, diz respeito ao poder político local. O PA 13 de Maio foi transformado num “curral eleitoral”, as famílias que apoiam o partido vencedor das eleições municipais são diretamente beneficiadas por políticas públicas controladas pela prefeitura, já as famílias que se posicionam contra o partido que, por ventura, ganhe a eleição, acabam sendo prejudicadas durante os quatro anos de gestão do prefeito vencedor. Esta divisão fica nítida ao visitarmos o assentamento, na parte mais elevada da área se concentram as famílias que apoiam os partidos de direita e na parte inferior as famílias favoráveis aos partidos de esquerda. Durante o mandato de um das forças políticas as famílias que apoiaram a base política vencedora são amplamente beneficiadas com maior acesso as políticas públicas, infraestrutura e etc., já as famílias que fazem parte da base contrária são marginalizadas dentro do próprio assentamento.

Foto 10 – Sergipe – PA 13 de Maio



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

O PA Santa Rita de Cássia II, classificado pela fase 5, localizado no município de Nova Santa Rita, Rio Grande do Sul, tem capacidade para 103 famílias distribuídos em 1.667 hectares. A história deste território é marcada por intenso processo de disputa territorial entre o campesinato e o agronegócio. A luta inicial dos camponeses foi contra os grandes fazendeiros que cultivavam arroz, através do arrendamento da fazenda Montepio, além do arroz os “catarinas”, como eram conhecidos, por serem oriundos do estado vizinho, criavam gado para corte. A luta por este território se iniciou em 2004, um ano depois o assentamento foi oficialmente criado. Posteriormente, esses mesmos fazendeiros passaram a arrendar as terras do camponeses assentados e continuaram reproduzindo a lógica de produção capitalista no território que constitui o assentamento, em 2009 por força da legislação e pressão do INCRA as famílias foram proibidas de arrendar suas terras aos “catarinas”. Mas a grande estratégia de enfrentamento contra o capitalismo neste caso se deve a organização das famílias assentadas que além de colocar em debate a questão do arrendamento também inseriram a discussão sobre o domínio da técnica, durante este processo foi formado no assentamento um grupo de famílias que cultivavam o arroz orgânico dentro de uma perspectiva agroecológica. As famílias se deram conta de que todas as frações do território (material e imaterial) estavam sendo disputadas, desde o controle da terras até a definição de

que tipo de agricultura era a mais apropriada para eles. Atualmente as famílias produzem, além do arroz orgânico, uma grande variedade de hortaliças destinadas ao PAA.

Foto 11 – Rio Grande do Sul – PA Santa Rita de Cássia II



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

O PA Jacaré Curitiba, localizado entre os municípios de Canindé do São Francisco e Poço Redondo em Sergipe é um grande complexo de assentamentos com capacidade para 852 famílias distribuídas em mais de 10 mil hectares. Este território é também classificado pela fase 5. As terras que deram origem a este assentamento foram desapropriadas em meados da década de 1990, inicialmente esta área seria repassada para empresários, que além da terra ganhariam a instalação de uma grande infraestrutura de irrigação. Com a conquista da terra, as famílias camponesas brigaram também pela instalação da irrigação, depois de muitas idas e vindas, elas conseguiram garantir a instalação do projeto. Todavia, a ideia inicial projetada não foi reformulada, a fim de atender as condições e peculiaridades das famílias que foram obrigadas a se adaptar ao projeto de irrigação, pensado a priori para o grande capital. O caso do Jacaré Curitiba é emblemático, ao percorrer as rodovias que ligam a capital Aracaju à Canindé do São Francisco e Poço Redondo, pude notar as transformações na paisagem, ao chegar no Sertão Sergipano, a paisagem ao longo do caminho se tornou homogênea, composta por um solo quase desértico e uma infinidade de açudes e fontes de

águas praticamente vazias, mas ao se aproximar da área do Jacaré Curitiba a paisagem se transformou drasticamente, o solo desértico deu lugar a uma paisagem heterogênea com várias cultura agrícolas sendo cultivadas, praticamente um oásis em uma região duramente castigada pela seca. Este relato serve para mensurarmos o impacto que uma política pública, conquistada pelo campesinato, teve na vida destas famílias. Apesar de existirem muitos aspectos que devem ser debatidos e alguns problemas o caso deste território é simbólico e aponta para um sentido (direção) possível para a Reforma Agrária brasileira.

Foto 12 – Sergipe – PA Jacaré-Curituba – Canal de irrigação



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

O PA Tapuí-Meridional, classificado pela fase 7, é o mais antigo dos territórios que foram objeto do trabalho de campo. Nesse território, os principais problemas enfrentados, como destacamos anteriormente, estão relacionados com a redução da força de trabalho, consequência do envelhecimento da população e, pelo êxodo rural dos jovens que buscam na cidade alternativas de trabalho e de renda.

Foto 13 – Rio Grande do Sul – PA Tapuí-Meridional



Fonte: Trabalho de Campo, 2012.

Foto 14 – Rio Grande do Sul – PA Tapuí-Meridional



Com base nos gráficos é possível afirmar que na Compra de Terras os territórios, proporcionalmente, alcançaram um nível de desenvolvimento melhor. Outra afirmação que pode ser feita é de que o fator tempo é fundamental para esses territórios se desenvolverem. Entretanto, não significa dizer que a Compra de Terra deve ser a política de obtenção prioritária para obtenção de terras para a Reforma Agrária, a Compra deve ser utilizada quando se esgotam todas as possibilidades de obtenção, o Estado brasileiro, como vimos, criou uma série de mecanismos, materializado nas várias políticas de obtenção, para tentar sair das “amarras” que impedem que a Reforma Agrária se concretize no país. Na Compra de Terras o mercado é o agente regulador e o Estado acaba ficando refém deste sistema. Quanto ao tempo de existência dos territórios, ficou claro, sobretudo no trabalho de campo no PA. Itapuí/Meridional, que com o passar dos anos as famílias acabam produzindo várias alternativas, como a criação do grupo de produtores orgânicos, para se desenvolverem. Nos territórios mais recentes uma série de enfrentamentos, sobretudo internos, ainda precisam ser realizados, nestes territórios a ausência de políticas públicas do Estado contribui para que o processo de desenvolvimento seja mais lento.

4 Reforma Agrária no Brasil

O debate em torno da necessidade da Reforma Agrária ganhou força no Brasil, como em muitos outros países do mundo, após o término da Segunda Guerra Mundial. Foi no congresso nacional que os primeiros interlocutores favoráveis à reforma iniciaram a discussão sobre o tema. Em 1952, o Ministério da Agricultura lançou um livro de uma série de estudos e ensaios, sobre o serviço de informação agrícola dedicado à Reforma Agrária, onde destacou o ponto de vista do, então, Ministro da Agricultura João Cleophas e apresentou os Projetos de Lei direcionados ao campo brasileiro. O livro intitulado *Reforma Agrária no Mundo e no Brasil* reúne ainda uma análise, baseado num estudo realizado pela ONU - Organização das Nações Unidas dos processos reformistas em diversos países. Na época, o deputado Nestor Duarte e o Ministro João Cleophas eram os principais interlocutores favoráveis à Reforma Agrária no âmbito político nacional.

O Ministro compreendia a Reforma Agrária como uma questão política, de fácil resolução, definida apenas como "necessidade de rever e corrigir as relações entre a terra de um país e os cidadãos que a cultivam" (BRASIL, 1952, p.7). O deputado defendia que a Reforma Agrária brasileira não poderia se dar a partir de um golpe, fazendo referência ao caso russo (Brasil, 1952 p.335). Para ele, a reforma deveria ser implementada por etapas, num planejamento que se desdobrasse "numa política de diques contensivos e repetidos" (BRASIL, 1952 p.335).

Sob esses dois pontos de vista, podemos concluir que a ideia de Reforma Agrária de meados do século passado ainda era uma questão embrionária, com pouco apelo político e de caráter conservador. Com o início da organização camponesa, evidenciada pela formação de movimentos de luta pela terra nas décadas de 1950 e 1960, a Reforma Agrária passa a fazer parte da pauta política do Estado e da sociedade brasileira. No governo João Goulart, um dos mais progressistas da história do país, algumas iniciativas foram realizadas na tentativa de implementar um processo reformista. Contudo, o golpe militar de 1964 iniciou um processo de repressão e perseguição política sem precedentes. No campo, muitos movimentos socioterritoriais foram extintos e lideranças e trabalhadores foram presos e/ou assassinados. Durante o governo militar foi promulgada a primeira lei no país que tratava diretamente da questão da Reforma Agrária, o Estatuto da Terra. Apesar da aprovação do estatuto apresentar uma perspectiva progressista, nos governos militares os projetos de colonização na Amazônia Legal foram intensificados com vistas a garantir a soberania

territorial na região e deslocar para a Amazônia a pressão sobre a propriedade privada em outras regiões, com isso a Reforma Agrária que atacou diretamente a estrutura fundiária foi delegada a segundo plano.

No processo de redemocratização, durante o governo Sarney, foi elaborado o primeiro Plano Nacional de Reforma Agrária, reivindicado pelos movimentos camponeses que voltaram a se organizar com o fim do regime militar e, moldado pelos latifundiários e empresários rurais fortalecidos pelo período anterior. O plano apresentou metas arrojadas e resultados lastimáveis. Na constituinte, o campesinato brasileiro sofreu mais uma derrota com a aprovação de artigos que não respondiam às suas expectativas, elaborados sob a égide ruralista.

Nos governos brasileiros entre 1985 e 2010, a Reforma Agrária foi realizada, majoritariamente, devido à pressão dos mais diversos movimentos socioterritoriais. Essa foi a dinâmica da Reforma Agrária que adentrou o século XXI e, que, atualmente, suscita debates sobre seu sentido (direção e conceito) e sua atualidade. Neste capítulo, apresentamos, inicialmente, uma breve análise referente ao processo de formação econômica do país, que nos deu subsídios para compreender nossa atual conjuntura. Em seguida, expomos uma leitura a respeito do processo de Reforma Agrária no século XX e, os resultados alcançados pelos governos brasileiros entre 1985 e 2010.

4.1 Breve histórico sobre a formação econômica do Brasil

Nesta parte objetivamos traçar um breve histórico do processo de formação econômica do Brasil. Em sua obra *História Econômica do Brasil*, Prado Júnior (1987) discorre sobre a gênese da formação econômica brasileira, analisando a “sina” agrário-exportadora da economia do país. Segundo ele,

Se vamos à essência da nossa formação, veremos que na realidade nos constituímos para fornecer açúcar, tabaco, alguns outros gêneros; mais tarde ouro e diamante; depois algodão, em seguida café para o mercado europeu. Nada mais que isto. É com tal objetivo, objetivo exterior, voltado para fora do país e sem atenção a considerações que não fossem o interesse daquele comércio, que se organizarão a sociedade e a economia brasileiras. Virá o branco europeu para especular, realizar um negócio; inverterá seus cabedais e recrutará a mão de obra de que precisa: indígenas e negros importados. Com tais elementos, articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira (PRADO JÚNIOR, 1987, p.23).

Esse “carma” agrário-exportador acompanha o Brasil desde a chegada dos europeus até os dias atuais. Muitos dos problemas agrários que permeiam nosso país, tiveram sua origem nesse período. Foi durante o processo de povoamento, motivado no início por preocupações militares, que o governo português dividiu a costa brasileira em doze capitanias, os poucos que se aventuraram nessa nova empreitada receberam inúmeros incentivos e vantagens da coroa portuguesa.

É nesta base, portanto, que se iniciarão a ocupação efetiva e a colonização do Brasil [...] O regime de posse da terra foi o da propriedade alodial e plena. Entre os poderes dos donatários das capitanias estava, como vimos, o de dispor das terras, que se distribuiriam entre os colonos. As doações foram em regra muito grandes, medindo-se os lotes por muitas léguas. O que é compreensível: sobravam as terras, e as ambições daqueles pioneiros recrutados a tanto custo, não se contentariam evidentemente com propriedades pequenas; não era a posição de modestos camponeses que aspiravam no novo mundo, mas de grandes senhores e latifundiários (PRADO JÚNIOR, 1987, p. 32).

As principais atividades econômicas desenvolvidas neste primeiro período de nossa história, eram: a produção de cana-de-açúcar, de alto valor no mercado europeu e; a produção do tabaco, utilizada na troca por escravos africanos. Paralelo aos principais ciclos produtivos, desenvolveu-se no país uma economia de subsistência que dava aporte para todos que se valiam das atividades principais. Com o fracasso de grande parte das capitanias

e com a necessidade de reestruturação econômica e política, Portugal, após o período de dominação espanhola, instaura na colônia um sistema de governo geral, a partir daí,

[...] quem administra efetivamente a colônia eram os delegados do Rei. Aliás os donatários desaparecerão logo completamente, pois a coroa resgatar-lhe-ás por compra os direitos hereditários de que gozavam. Compelindo-os muitas vezes a isto contra sua vontade. Em meados do séc. XVIII todas as capitanias terão voltado ao domínio direto da coroa, e serão governadas por funcionários de nomeação real (PRADO JÚNIOR, 1987, p.51).

Nos séculos seguintes, o país atravessou uma série de ciclos produtivos, o foco sempre foi extrair do nosso solo produtos destinados ao mercado externo. O desenvolvimento interno estava condicionado à "tendência" produtiva da época. No final do século XVIII e início do século XIX, mais uma vez uma cultura agrícola, o café, que se valeu dos resquícios deixados pela atividade mineradora, como a abundante mão de obra escrava ou as facilidades nos transporte, surge para impulsionar o desenvolvimento econômico do país. Paralelo a esse processo, o extrativismo da borracha na Amazônia, que ganhava destaque em fins do século XIX, consolida-se como um produto importante no mercado mundial.

Celso Furtado (1961) ressalta as particularidades da economia cafeeira e a influência política deste grupo. De acordo com o economista,

A economia cafeeira formou-se em condições distintas. Desde o começo, sua vanguarda esteve formada por homens com experiência comercial. Em toda a etapa de gestação os interesses da produção e do comércio estiveram entrelaçados. A nova classe dirigente formou-se numa luta que se estende em uma frente ampla: aquisição de terras, recrutamento de mão de obra, organização e direção da produção, transporte interno, comercialização nos portos, contatos oficiais, interferência na política financeira e econômica [...] Essa tendência a subordinação do instrumento político aos interesses de um grupo econômico alcançará sua plenitude com a conquista da autonomia estadual, ao proclamar-se a República. O governo central estava submetido a interesses demasiadamente heterogêneos para responder com a necessária prontidão e eficiência aos chamados dos interesses locais. A descentralização do poder permitirá uma integração ainda mais completa dos grupos que dirigiam a empresa cafeeira com a maquinaria político-administrativa. Mas não é o fato de que hajam controlado o governo o que singulariza os homens do café. É sim que hajam utilizado esse controle para alcançar objetivos perfeitamente definidos de uma política (FURTADO, 1961 p.135).

A crise de 1929 e a queda dos preços internacionais dos produtos agrícolas motivaram o governo Vargas a investir no desenvolvimento de uma indústria interna que suprisse a demanda por produtos importados. Entre a crise do setor agrário exportador na

década de 1930, até o golpe militar de 1964, a política econômica do país rompe, de certo modo, com a hegemonia da economia agrícola e passa a estar focada no processo de industrialização do país.

A predominância do latifúndio e do agronegócio, assentada na concentração fundiária, faz parte do processo de formação histórica do país. A posse da terra em nosso contexto adquiriu, desde o início de nossa colonização, um papel fundamental, sendo elemento fundamental para o modelo de desenvolvimento econômico implantado no país. Prado Júnior (2000) ressalta que:

[...] o acentuado grau de concentração da propriedade fundiária [...] é reflexo da natureza de nossa economia, tal como resulta da formação do país desde os primórdios da colonização, e como se perpetuou, em suas linhas gerais e fundamentais, até os nossos dias. A colonização brasileira e ocupação progressiva do território que formaria nosso País, constituiu sempre, desde o início, e ainda é essencialmente assim nos dias que correm, um empreendimento mercantil. Foi inicialmente para abastecer o comércio europeu de produtos tropicais, bem como de metais preciosos e diamantes, que se povoou o território brasileiro, que se estabeleceu e organizou nele uma coletividade humana, e se estruturou a sua vida econômica. Vieram os portugueses como empresários e dirigentes do negócio, incorporaram a ele, na qualidade de trabalhadores, as populações indígenas que foi possível subjugar e domesticar; e supriu-se a insuficiência qualitativa e quantitativa dessa mão de obra indígena, com a importação dos africanos. Estruturou-se assim a sociedade colonial brasileira e o "negócio" para que se destinava (PRADO JÚNIOR, 2000, p.47).

A premissa de Caio Prado Júnior foi realizada: - o *agro* virou *negócio* -, funcionando ainda nas mesmas bases que o constituíram. Aspectos, como trabalho escravo, economia voltada ao mercado externo, domínio político das instituições do Estado, foram e, ainda são os pilares de sustentação desse modelo de desenvolvimento brasileiro.

4.2 A Reforma Agrária brasileira entre 1950 e 1984

Como já salientamos, o debate em torno da necessidade de Reforma Agrária ganhou força após o fim da Segunda Guerra Mundial, destacamos também a visão de Reforma Agrária dos políticos brasileiros a respeito do tema. No período anterior a década de 1950, o debate estava centrado na elaboração de leis que garantissem a extensão dos direitos trabalhistas do urbano para o rural. O governo Vargas demonstrava grande preocupação com esse tema e defendia também o acesso a terra para os trabalhadores desprovidos desse direito, com o intuito de se evitar um êxodo rural que causasse sérios desequilíbrios a nação. Medeiros destaca que apesar destes "sinais de simpatia em relação à desconcentração fundiária, no Estado Novo, ela é anunciada somente para as áreas da fronteira agrícola. Nas demais regiões, o poder dos grandes proprietários se fez valer" (MEDEIROS, 2010, p. 117).

No livro lançado pelo Ministério da Agricultura, durante o segundo governo do presidente Getúlio Vargas, o Ministro da Agricultura, João Cleophas definia a Reforma Agrária como

[...] uma expressão muito usada poucas vezes definida e talvez mesmo poucas vezes compreendida. Uns a mencionam como se fosse a cura para todos os males do Brasil e outros a descrevem como se fosse um flagelo social. Em si mesma, como expressão, ela significa apenas a necessidade de rever e corrigir as relações entre a terra de um país e os cidadãos que a cultivam (BRASIL, 1952, p.7).

A ideia de Reforma Agrária defendida pelo Ministro, era pautada em três pilares: 1) política de colonização, com a criação de um fundo especial; 2) garantia, por meio do Tesouro, do financiamento efetivo e rápido ao pequeno agricultor; 3) regulamentação dos arrendamentos de terra. O deputado federal Nestor Duarte era favorável a uma reforma branda, sem grandes transformações e agitações na sociedade brasileira. A preocupação do deputado era um indicativo de que não se pretendia, na época, um enfrentamento direto contra o latifúndio improdutivo. Na justificativa de seu Projeto de Lei, ele salienta que “o projeto não constitui uma lei de reforma agrária. É apenas uma de suas leis. Será a primeira etapa, a de preparação de condições e meios para o desenvolvimento de um plano de cinco a dez anos” (BRASIL, 1952, p. 336). O temor de um enfrentamento direto contra o latifúndio é ressaltado pelo autor, quando ele reforça que seu projeto “não começa pela desapropriação, mas pode ir até ela. Não destrói, de logo, o latifúndio e a monocultura, mas os golpeia” (BRASIL, 1952, p.336).

Na década de 1960, durante o governo do presidente João Goulart, algumas tentativas foram feitas a fim de dinamizar o processo de Reforma Agrária, como, por exemplo, a criação da SUPRA - Superintendência de Política Agrária. Durante sua curta existência, um período de pouco mais de dois anos, a SUPRA buscou criar instrumentos para acelerar a Reforma Agrária. Às vésperas do golpe militar de 1964, a superintendência conseguiu aprovar o decreto nº53.700/1964, que declarava de interesse social, para fins de desapropriação, as áreas rurais que ladeavam os eixos rodoviários federais, os leitos das ferrovias nacionais e as terras beneficiadas ou recuperadas por investimentos exclusivos da União em obras de irrigação drenagem e açudagem, inexploradas ou exploradas contrariamente à função social da propriedade.

Esse período foi marcado pelo surgimento de três grandes organizações camponesas que lutaram pela terra e pela reforma agrária no Brasil, são elas: ULTAB - União dos Lavradores e Trabalhadores Agrícolas no Brasil, Ligas Camponesas, esse movimento surgiu da luta nos engenhos de Pernambuco e, o MASTER - Movimento dos Agricultores Sem Terra. A ULTAB, instituição criada pelo PCB - Partido Comunista Brasileiro, territorializou-se em grande parte dos estados brasileiros e pretendia criar as condições necessárias para formação de uma aliança entre os camponeses e os operários. Em 1961, foi realizado o I Congresso Nacional de Trabalhadores e Lavradores Agrícolas. Nesse congresso, as proposições em torno de um modelo de reforma agrária foram apresentadas e discutidas, a proposta da ULTAB de sindicalização dos trabalhadores rurais perdeu espaço para o projeto mais radical das Ligas Camponesas (FERNANDES, 1999).

Com a instauração no país do regime militar, que depôs o presidente João Goulart, o governo de Castelo Branco reprimiu os movimentos de luta pela terra e extinguiu a SUPRA e criou o IBRA - Instituto Brasileiro de Reforma Agrária, duramente criticado por José Gomes da Silva pelo fato de que em cinco anos de existência (1964-1969) o instituto assentou apenas 1.458 famílias (SILVA, 1971 p.252). Nessa análise, o autor também criticou o fato do IBRA ter assumido as atribuições referentes à colonização que, até então, eram de responsabilidade do INDA - Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrária. Silva era contrário à postura dos militares de priorizar os projetos de colonização em detrimento do assentamentos de famílias em áreas que não cumpriam com sua função social, ele defendia que

[...] a colonização tem sido freqüentemente esgrimida pelos adversários da Reforma Agrária como um substitutivo, apesar da diferença fundamental que separa em os dois processos seu alcance mudancista e das reiteradas

declarações em contrário de parte dos organismos internacionais especializados. Levando em conta o condicionamento social à posse e ao uso da terra, é totalmente inaceitável que para manter o *status quo* fundiário se comprometam desnecessariamente as reservas de recursos naturais da nação quando existem, sem cultivar, imensas áreas de terras agrícolas em regiões já povoadas onde se construiu, com o dinheiro do povo, toda uma infra-estrutura social de elevado custo: estradas, escolas públicas, hospitais, serviços e etc. (SILVA, 1971, p. 256).

No governo do presidente Castelo Branco, foi sancionada a lei número 4504/1964, que instituía o Estatuto da Terra e dispunha sobre os direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola. Essa lei, na época, foi considerada um avanço em meio a tensão social e política que vivia o país. A criação do estatuto foi uma resposta à inquietação social, que perdurava desde o governo do presidente João Goulart. O Estatuto da Terra, em seu artigo primeiro, determinava a regulação dos “direitos e obrigações concernentes aos bens imóveis rurais, para os fins de execução da Reforma Agrária e promoção da Política Agrícola” (Brasil, 1964, p.1), considerando como Reforma Agrária o conjunto de medidas que tivessem como intuito atender “aos princípios de justiça social e ao aumento da produtividade” (Brasil, 1964, p.1). A política agrícola era compreendida como “o conjunto de providências de amparo à propriedade da terra, que se destinem a orientar, no interesse da economia rural, as atividades agropecuárias, seja no sentido de garantir-lhes o pleno emprego, seja no de harmonizá-las com o processo de industrialização do país” (BRASIL, 1964, p.1).

Na execução do Estatuto da Terra, a política agrícola de amparo a propriedade da terra recebeu mais ênfase e cuidados por parte dos governos militares, tendo em vista que o processo de modernização do campo acentuou a concentração fundiária. O índice de Gini, nesse período, só fez aumentar, passando de 0,879 (1960) para 0,942 (1975)¹⁸. Fernandes (1999) destaca que:

Na década de 1970, os governos militares implantaram um modelo econômico de desenvolvimento agropecuário que visava acelerar a modernização da agricultura com base na grande propriedade, principalmente pela criação de um sistema de créditos e subsídios [...] Esse modelo causou profundas transformações no campo [...] Esta política que ficou conhecida como *modernização conservadora* promoveu o crescimento econômico da agricultura, ao mesmo tempo que concentrou ainda mais a propriedade da terra, expropriando e expulsando mais de 30 milhões de pessoas que migraram para as cidades e para outras regiões (FERNANDES, 1999, p.39).

¹⁸ http://www.planalto.gov.br/publi_04/COLECAO/REFAGR3.HTM#2

Nas décadas anteriores a 1980, foi incipiente o número de famílias beneficiadas pelas políticas de obtenção de terras dos governos militares, pouco mais de 78 mil. Durante o processo de redemocratização do país, o tema da Reforma Agrária voltou à pauta política nacional, devido, principalmente, ao surgimento do MST. Esse movimento é resultado "do processo histórico de resistência do campesinato brasileiro" (Fernandes, 1999, p. 39). A formação do MST teve início no final da década de 1970, nas primeiras ocupações de terras no sul do país. Sobre esse momento de nossa história, Fernandes (1999) explica que

[...] de 1979 a 1984 aconteceu o processo de gestação do MST. Chamamos de gestação o movimento iniciado desde a gênese, que reuniu e articulou as primeiras experiências de ocupações de terra, bem como as reuniões e os encontros que proporcionaram, em 1984, o nascimento do MST ao ser fundado oficialmente pelos trabalhadores em seu Primeiro Encontro Nacional, realizado nos dias 21 a 24 de janeiro, em Cascavel, no estado do Paraná. Em, 1985, de 29 a 31 de janeiro, os sem-terra realizaram o Primeiro Congresso, principiando o processo de territorialização do MST pelo Brasil (FERNANDES, 1999, p.40).

O MST, nas últimas décadas, transformou-se no principal movimento socioterritorial do país e no principal interlocutor favorável à Reforma Agrária. A grande maioria dos assentamentos novos, criados após o período da ditadura militar, foi resultado, sobretudo, das ocupações de terras organizadas por esse movimento.

4.3 A Reforma Agrária brasileira entre 1985 e 2010

A Reforma Agrária no Brasil, neste período, foi marcada pela intensificação da luta pela terra e pelo avanço da organização dos movimentos socioterritoriais que resultou no aumento do número de territórios criados. Na tabela 29, apresentamos uma síntese desse processo. Durante os dois governos FHC tivemos o maior número de famílias assentadas no período, seguido, respectivamente, pelos governos Lula, Sarney e Collor e Itamar Franco.

Tabela 29 -Brasil - Reforma Agrária e conflitos por terra - 1985-2010

Governos	Reforma Agrária		Conflitos por Terra	
	Famílias	%	Famílias	%
Sarney 1985 – 1989	90.175	9,2	526.360	15,4
Collor e Itamar 1990 - 1994	55.561	5,6	276.335	8,1
FHC 1995 – 2002	460.179	46,8	1.002.830	29,3
Lula 2003 – 2010	377.847	38,4	1.616.202	47,2
Total	983.762	100	3.422.548	100

Fonte: DATALUTA, 2012. Organização: Herivelto F. Rocha.

Os dados dos conflitos por terra da CPT, incorporados ao nosso trabalho, permitem analisar a maior parte da luta que reflete a diversidade dos territórios de Reforma Agrária. Em nossas pesquisas, discutimos as diversas possibilidades de Reforma Agrária que geram territórios diversos, expressos na tipologia dos territórios da Reforma Agrária e nas políticas de obtenção de terras. Analisar os conflitos por terra nos possibilita compreender grande parte deste universo dinâmico, que constitui a Reforma Agrária e a Questão Agrária brasileira. A CPT define conflitos por terra como

[...] ações de resistência e enfrentamento pela posse, uso e propriedade da terra e pelo acesso a seringais, babaçuais ou castanhais, quando envolvem posseiros, assentados, quilombolas, geraizeiros, indígenas, pequenos arrendatários, pequenos proprietários, ocupantes, sem-terra, seringueiros, camponeses de fundo de pasto, quebradeiras de coco babaçu, castanheiros, faxinalenses, etc (CPT, 2011, p.10).

Nos governos Lula os conflitos por terra mobilizaram o maior número de famílias. Esse dado é um indicativo de que a conflitualidade no campo se mantém elevada, contrariando parte da tese, que baseada no refluxo das ocupações, afirma que a luta pela terra no Brasil está diminuindo. No governo Lula, mais de 1,6 milhões de famílias participaram dessas ações, seguido pelos governos FHC, Sarney e Collor e Itamar.

O governo Sarney

O presidente Sarney que tomou posse após a morte de Tancredo Neves, eleito por eleições indiretas no pós-período militar, inicia seu governo com algumas medidas ousadas, como, por exemplo, a nomeação do advogado paraense Nelson Ribeiro para a presidência do recém criado MIRAD - Ministério da Reforma e do Desenvolvimento Agrário e, para a presidência do INCRA, José Gomes da Silva (FERNANDES, 1994). Sobre esse momento, Manoel Correia de Andrade (1991) explica que

O País, ao despertar para os problemas que o asfixiam e o empobrecem, levando avante campanhas pelas Diretas Já e pela eleição de um presidente da oposição, no próprio Colégio Eleitoral, conscientizou-se também da necessidade de uma reforma agrária. Tancredo Neves, em sua campanha, fez promessas nesse sentido aos trabalhadores rurais. Após a eleição, com a sua vitória, os trabalhadores fizeram as duas reivindicações. José Sarney, que o substituiu na presidência, criou o Ministério da Reforma Agrária e do Desenvolvimento (Mirad), confiando-o a um homem ligado à Igreja, o ministro Néelson Ribeiro, sendo a presidência do Incra entregue a José Gomes da Silva, um dos organizadores da Associação Brasileira de Reforma Agrária (Abra) e merecedor da confiança da Nação (ANDRADE, 1991, p.69).

José Gomes da Silva contava com a empatia dos movimentos sociais, Silva foi um intelectual atuante e um histórico defensor da Reforma Agrária no Brasil. Em entrevista realizada em 1994, ele destaca a expectativa criada e os enfrentamentos relacionados com a sua posse como presidente do INCRA:

[...] em 1985, houve a eleição do Tancredo [Neves], e ascensão do [José] Sarney. Meu nome tinha sido apresentado para o Incra, que, na ocasião, estava entre os 14 cargos mais importantes da República. Já havia uma hierarquia. Eu estava na famosa lista da dona Antônia, a secretária do Tancredo Neves. Fui para o Incra com grande expectativa. Como a lei exigia que todo programa de reforma agrária, para ser desencadeado, tivesse um plano aprovado previamente, nós lançamos a preparação do Plano Nacional de Reforma Agrária. Houve uma mobilização da direita, do conservadorismo no campo, criaram a UDR (União Democrática Ruralista) para fazer oposição a essa proposta. Daí em diante os fatos são mais ou menos públicos. Eu acabei caindo, e voltei lá para a luta na Abra (SILVA, 2006).

A fala de Silva retrata de um lado a expectativa, no bojo do processo de redemocratizaçã, pela realização da Reforma Agrária no país e, do outro, a resposta do *status quo* dominante que começava a se organizar em oposição aos defensores da reforma. Surge, nesse contexto, a UDR - União Democrática Ruralista. A respeito da organização da UDR, Manoel Correia de Andrade (1991) destaca que

a UDR se defende alegando que a coleta de fundos, através de leilões de animais, visa angariar recursos para eleger representantes da classe à Constituinte, e que nela, naturalmente, defenderão os seus "direitos". Deve haver também a aplicação desses fundos na propaganda que é feita em todo o País, tentando convencer a população do seu caráter pacífico e da legitimidade de suas pretensões (ANDRADE, 1991, p.75).

O interessante no exposto por Andrade é o fato da preocupação, por parte dos ruralistas, com a propaganda e com a imagem da UDR perante a sociedade. A utilização dos meios de comunicação para propagandear a favor desse segmento se tornou uma prática corriqueira. Nesse cenário, Sarney apresentou à sociedade, para análise e sugestões, a proposta do plano nacional de reforma agrária durante o IV Congresso de Trabalhadores Rurais (CPT, 1986, p. 13), o governo tentava dar uma roupagem democrática ao plano que definia a Reforma Agrária como uma "exigência de justiça social" (Brasil, 1985, p.6), "fundamental a reorientação de desenvolvimento do País", sendo "condição indispensável à redemocratização política, econômica e social da nação" (BRASIL, 1985, p.10).

Mesmo com o apoio e a participação de uma parcela significativa da sociedade brasileira, a proposta original foi modificada com o intuito de se adequar aos interesses de setores ligados ao latifúndio, que se organizaram em diversas frentes com o objetivo de garantir a continuidade do processo de concentração fundiária e modernização do campo com juros baixos e subsídios estatais. A CPT, na época, destacava a preocupação e o temor dos proprietários rurais em relação ao PNRA.

A depender da “reforma agrária” dos fazendeiros e seus aliados, a terra continuará seu processo de concentração e a agricultura seguirá pelos caminhos da modernização. Para isso, se o governo não pode ou não quer fazer, a iniciativa dos proprietários se encarregará de combater os que ameçarem suas “propriedades” (CPT, 1986, p. 14).

Mesmo após as modificações, negociadas entre o governo e os setores ligados aos ruralistas, o I PNRA foi apresentado com a meta de beneficiar mais de 1,4 milhões de famílias. Conforme destacamos na tabela 29, pouco mais de 90 mil famílias foram beneficiadas pela reforma do governo Sarney, apenas 6,4% das metas do plano.

Na Constituição aprovada em 1988, a Reforma Agrária foi abordada no Título VII - Da ordem econômica e financeira -, Capítulo III - da política agrícola e fundiária e da reforma agrária. Apesar de não ter sido atribuída uma definição conceitual sobre o que seria a Reforma Agrária, a constituição a insere no âmbito econômico e financeiro. A ênfase que foi dada tem relação com o cumprimento da função social da terra, definida pelo Artigo 186.

A função social é cumprida quando a propriedade rural atende, simultaneamente, segundo critérios e graus de exigência estabelecidos em lei, aos seguintes requisitos: I - aproveitamento racional e adequado; II - utilização adequada dos recursos naturais disponíveis e preservação do meio ambiente; III - observância das disposições que regulam as relações de trabalho; IV - exploração que favoreça o bem-estar dos proprietários e dos trabalhadores (BRASIL, 1988).

Sobre o texto aprovado na Constituição Federal, a CPT defende que

A enorme resistência das classes dominantes a qualquer modificação na estrutura fundiária e da produção agrícola no país ainda não foi entendida com clareza pelo conjunto da sociedade brasileira. O texto aprovado é a expressão político-legal do arco de forças sociais que se articulou para defender o latifúndio. Tal arco de alianças se consolidou durante os anos do regime militar pela unificação, em grande medida, dos interesses dos antigos latifundiários com os outros setores do capital que investiram no campo, estimulado pela política de incentivos fiscais posta em prática pelo regime a partir de 1966 [...] De imediato, o texto constitucional significa uma vitória dos latifundiários não sobre os trabalhadores, mas sobre o conjunto da sociedade. É o conjunto da sociedade que eles cobrarão o preço do resgate sob a forma de renda da terra, para fazer produzir as terras que mantêm sob suas cercas (CPT, 1989, p. 16).

Fernandes (1994) elucida que a derrota sofrida na constituinte, além de ter garantido a hegemonia do latifúndio, favoreceu e consolidou os interesses do empresariado rural.

[...] a grande derrota da luta pela reforma agrária aconteceu durante a elaboração da Constituição de 1988, onde o capítulo sobre a reforma agrária sofreu um enorme retrocesso, tendo como referência o Estatuto da Terra. Embora a sociedade organizada tenha apresentado uma emenda popular com mais de um milhão e duzentas mil assinaturas, acabou por prevalecer os interesses dos latifundiários. Interesses agora representados não apenas pelos "coronéis", mas também pelos empresários que se apropriaram de grandes extensões de terras durante os anos de ditadura militar (FERNANDES, 1994, p.51).

Nesse contexto, o governo Sarney se encerra, marcado por duas grandes derrotas políticas, impostas pelos latifundiários e pelo empresariado rural que consolidava seu poder, são elas: o não cumprimento do I PNRA e os retrocessos que a Constituição representou. Nesse período, mais de 500 mil famílias estiveram envolvidas em algum tipo de conflito por terra, com destaque para os anos de 1986 e 1987.

Tabela 30 – Brasil- Conflitos por terra – Governo Sarney 1985-1989

ANO	Conflitos por terra	Famílias envolvidas
1985	636	94.292
1986	364	138.244
1987	582	155.157
1988	621	93.891
1989	500	44.775
TOTAL	2.703	526.360

Fonte: CPT, 1990. **Obs.:** Média de pessoas por famílias era de 4,3 (IBGE,2001).

As famílias beneficiadas pela Reforma Agrária no governo Sarney foram distribuídas em 500 projetos que totalizam pouco mais de 4,1 milhões de hectares. Em 1985, ano de elaboração do PNRA, o número de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária foi ínfimo e, mesmo após a aprovação do plano, o número se manteve abaixo das expectativas dos movimentos socioterritoriais e defensores da reforma, mas muito próximo daquilo pretendido pelo setor latifundiário.

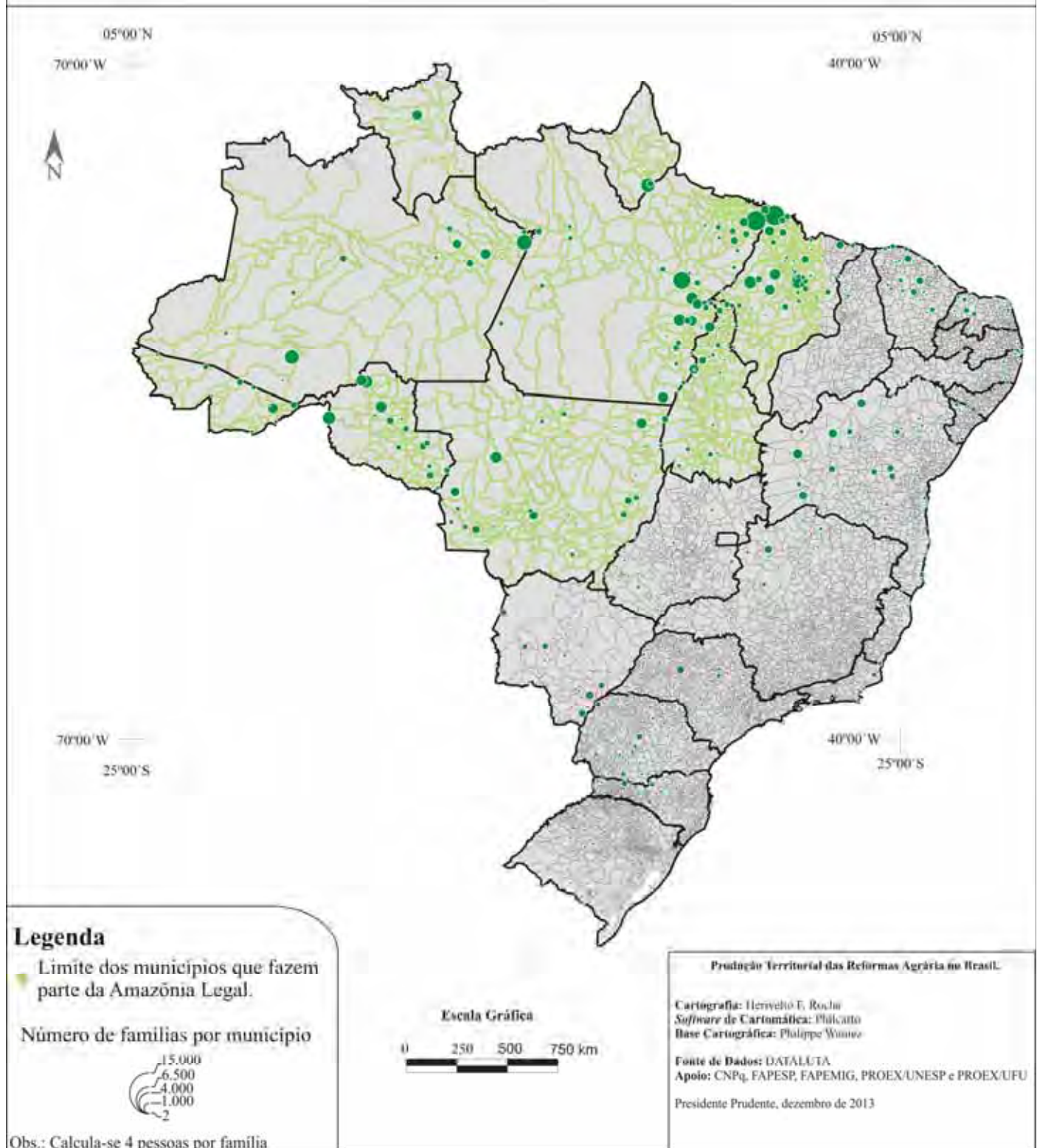
Tabela 31 - Brasil- Reforma Agrária – Governo Sarney 1985-1989

ANO	Territórios	Famílias	Área
1985	3	700	28.730
1986	76	13.197	529.661
1987	212	33.923	1.528.010
1988	110	26.504	1.437.389
1989	99	14.160	666.524
TOTAL	500	88.484	4.190.314

Fonte: DATALUTA, 2013.

No mapa 30, apresentamos a territorialização das famílias beneficiadas pela Reforma Agrária durante o governo Sarney. Verificamos uma grande concentração de famílias nos municípios que faz parte da Amazônia Legal. Essa concentração é resquício das políticas de colonização adotadas durante a ditadura militar.

Mapa 30 - Brasil- Reforma Agrária - Governo Sarney 1985-1989 Famílias beneficiadas



No governo Sarney, em relação às políticas públicas, destacamos a criação do PROCERA (Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária), que surgiu com o intuito de permitir a "emancipação" dos beneficiados da tutela do Estado (Rezende, 1999).

Os governos Collor e Itamar

Com a vitória de Fernando Collor em 1989, eleito após derrotar Lula nas primeiras eleições diretas após a ditadura militar, o projeto de governo da Nova República deu lugar ao projeto neoliberal do chamado "Brasil Novo". O projeto de governo do presidente Collor seguiu "a cartilha" econômica do Consenso de Washington, elaborado no final da década de 1980, que consistia num conjunto de medidas estabelecidas por instituições, como o FMI, BM - Banco Mundial e o Departamento de Tesouro Norte-Americano, que passaram a ser receitadas aos países em desenvolvimento.

Encerrado o período populista e conservador da "Nova República", gerido pelo fazendeiro José Sarney, este foi o primeiro ano do projeto neoliberal e conservador, chamado "Brasil Novo", comandado por Collor de Mello. O Ministério da Agricultura e da Reforma Agrária foi entregue a um grande proprietário e pecuarista, Antônio Cabrera, articulador da campanha eleitoral de Collor, em 1989, nos meios da UDR paulista. Consequência "natural" desta escolha, o Incra não registrou nenhuma desapropriação em 1990, e o Estado, como um todo, manteve o princípio: "Questão agrária é caso de polícia" (CPT, 1991, p. 5).

No governo do presidente Fernando Collor, os sem-terra sofreram forte repressão, principalmente, o MST, caracterizada pela invasão de secretarias do movimento e a prisão de lideranças em diversos estados. Essa criminalização causou um refluxo nas ações de luta pela terra, restringindo também processo de territorialização da Reforma Agrária (Fernandes, 2000). Apesar dessa repressão, durante o governo Collor (1990 a 1992) foram registrados ainda 1.145 conflitos por terra, com mais de 150 mil famílias envolvidas.

Tabela 32 - Brasil- Conflitos por terra – Governo Collor 1990-1992

ANO	Conflitos por terra	Famílias envolvidas
1990	401	49.115
1991	383	62.102
1992	361	39.544
TOTAL	1.145	150.761

Fonte: CPT,1995. Obs.: Média de pessoas por famílias era de 3,9 (IBGE,2001).

Em relação às políticas públicas, o governo Collor extinguiu a EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural) e, criou o Projeto Lumiar, que

tinha como intuito implantar um serviço descentralizado de apoio técnico às famílias beneficiadas pela Reforma Agrária (Ferreira; Alves; Carvalho Filho, 2009).

Nesse período, pouco mais de 40 mil famílias foram beneficiadas na criação de assentamentos ou na regularização fundiária, média de pouco mais de 13 mil famílias por ano, número inferior ao registrado durante o governo Sarney.

Tabela 33 - Brasil- Reforma Agrária – Governo Collor 1990-1992

ANO	Territórios	Famílias	Área
1990	21	3.498	154.913
1991	76	14.987	759.479
1992	162	22.483	1.254.338
TOTAL	259	40.968	2.168.730

Fonte: DATALUTA, 2013.

Com o processo de *impeachment*, instaurado pelo Congresso Nacional e a posterior renúncia do presidente Collor, assumiu seu vice Itamar Franco. O processo de *impeachment* foi motivado por denúncias de corrupção envolvendo o tesoureiro da campanha de Collor, Paulo Cesar Farias. Em dezembro de 1994, Collor foi absolvido pelo Supremo Tribunal por Federal pela inexistência de provas contra ele.

O governo Itamar foi marcado pela retomada do diálogo com os movimentos socioterritoriais. Sauer e Souza destacam que

O Governo Itamar Franco [...] distanciou a relação entre o Poder Executivo e as organizações camponesas. Além de substituir a direção do Incra por pessoas ligadas à luta pela reforma agrária [...] Foi o primeiro Presidente da República a receber o MST no Palácio do Planalto, o que, simbolicamente, significou que seu governo tratava esse como movimento social e não como organização criminosa, a exemplo do governo anterior (SAUER E SOUZA, 2008, p. 71).

Em 1993, o presidente Itamar nomeou Osvaldo Russo para presidência do INCRA. Russo elaborou um plano de metas “emergenciais” para a Reforma Agrária. Sobre esse episódio, Ferreira, Alves e Carvalho Filho (2009) relatam que:

[...] na época, como uma das decorrências de tudo o que já foi relatado, a questão social no campo apresentava visível agravamento crescendo o número de ocupações e conflitos. Itamar Franco, apoiado pela coalizão das forças políticas consequente do processo de *impeachment* do ex-presidente, nomeou Russo, homem do antigo PCB, filiado ao PPS de Roberto Freire, na época líder do governo na Câmara. Além da origem de esquerda, Russo também era portador de amplo currículo que o credenciava para o exercício do cargo. O novo presidente assumiu o Incra e procurou quebrar a polarização político-ideológica montada pelas forças políticas conservadoras, especialmente os chamados ruralistas. Pregou a paz no campo, prometeu a reativação do processo de assentamento e

afirmou que havia condições políticas para tanto. Russo procurou reorganizar o Incra e retomar a reforma. Foi aprovado um programa emergencial com meta de assentamento de 80 mil famílias. Todavia, como aconteceu com outros ocupantes do cargo, enfrentou limitações, não apenas fora, mas no próprio governo, e pouco pode realizar quanto à meta de assentamento do programa (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p.183).

Foram beneficiadas pela Reforma Agrária, neste período, pouco mais de 14 mil famílias. O governo Itamar foi marcado pelo aumento do número de conflitos por terra. Após a retomada do diálogo com os movimentos socioterritoriais, mais de 125 mil famílias estiveram envolvidas nesses confrontos, uma média de 62.787 famílias por ano ante a média de 50.254 famílias do governo Collor.

Tabela 34 - Brasil- Conflitos por terra – Governo Itamar 1993-1994

ANO	Conflitos por terra	Famílias envolvidas
1993	361	64.676
1994	379	60.898
TOTAL	740	125.574

Fonte: CPT,1995. **Obs.:** Média de pessoas por famílias era de 3,9 (IBGE,2001).

Souza e Sauer (2008) ressaltam que o “principal avanço ocorrido, nestes governos, foi a aprovação da Lei nº8.629 [...] e da Lei Complementar nº76 [...] aprovadas em 1993, regulamentando os artigos da Constituição Federal de 1988 que tratam da reforma agrária” (Souza e Sauer, 2008 p. 71). De fato, a aprovação dessas leis conhecidas, respectivamente, como “Lei de Reforma Agrária” e “Lei do Rito Sumário” apresentaram avanços. Todavia, a implantação de assentamentos ficou aquém dos objetivos traçados no "plano emergencial", pois apenas 17,5% das metas foram realizadas.

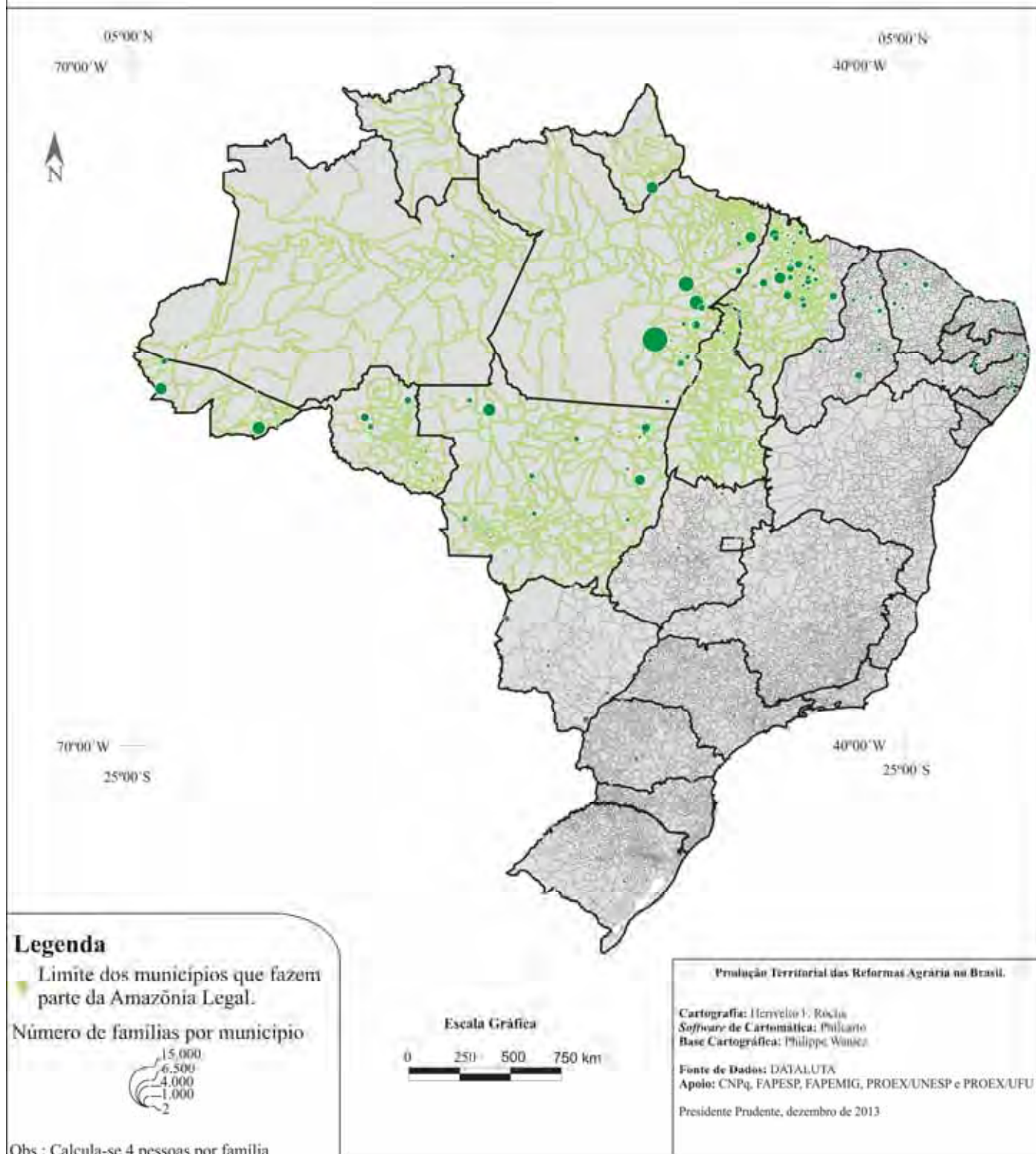
Tabela 35 - Brasil- Reforma Agrária – Governo Itamar 1993-1994

ANO	Territórios	Famílias	Área
1993	68	4.923	190.246
1994	36	10.101	419.975
TOTAL	104	15.024	610.221

Fonte: DATALUTA, 2013.

No mapa 31, demonstramos a territorialização das famílias beneficiadas pela Reforma Agrária nos governos Collor e Itamar. Majoritariamente, as famílias foram assentadas e/ou tiveram suas posses regularizadas no Oeste paraense e Norte do estado do Maranhão, áreas que fazem parte da Amazônia Legal. No restante do país foram criados projetos pontuais, sem grande concentração de famílias.

Mapa 31 - Brasil - Reforma Agrária - Governos Collor e Itamar 1990-1994 Famílias beneficiadas



O governo de Fernando Henrique Cardoso

No governo FHC, a Questão Agrária foi marcada pela violência contra os trabalhadores rurais sem-terra, evidenciada nos massacres de Corumbiara/RO, em agosto de 1995 e Eldorado dos Carajás/PA, em abril de 1996. Nesses dois episódios 35 camponeses foram executados, entre homens, mulheres e crianças. Sobre esse período Ferreira, Alves e Carvalho Filho explicam que

Pressionado por uma questão política que crescia com o massacre evidenciava-se pela maior força dos movimentos sociais – o MST tornara-se o principal movimento dos trabalhadores rurais da história da questão agrária brasileira –, o governo mudou de posição e nomeou Francisco Graziano Neto para o Incra, nome de confiança pessoal da presidência e também dos interesses antirreformistas. Graziano tinha familiaridade com a questão agrária. De início conseguiu apaziguar os ânimos, reduzir tensões e encaminhar – *administrar* – a questão da reforma dentro e fora do governo. Esta situação durou pouco culminando com sua saída do cargo devido ao episódio grampo/Sivam, um dos tantos escândalos da República. Foi nessa época – fim de 1995 – que foram decretadas as prisões de Diolinda Alves de Souza, Márcio Barreto e José Rainha Júnior, todos ligados ao MST. Diolinda, acusada de *formação de quadrilha*, foi presa e encaminhada para o Pavilhão 2 de penitenciária feminina do Carandirú. Márcio também foi preso. Rainha tornou-se foragido da lei. Crescia a tensão no Pontal do Paranapanema. A questão social voltava a ser tratada como caso de polícia (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p.184-185).

A repercussão negativa e a pressão da opinião pública, nacional e internacional, somada ao aumento dos conflitos no campo, principalmente, das ocupações de terras, aceleraram o processo de Reforma Agrária. Bruno K. Comparato ressalta que entre 1995 e 2000, os 535 editoriais que emitiram a opinião particular do veículo de comunicação, tiveram como referência críticas ao MST (COMPARATO, 2001, p.110) ¹⁹.

Nos dois governos do presidente FHC, a luta pela terra e por Reforma Agrária foram tratadas de formas distintas. No primeiro, acreditava-se que a criação de novos assentamentos, para atender a demanda das famílias sem-terra, faria diminuir os conflitos por terra, sobretudo, as ocupações. Como o aumento da criação de novos assentamentos não barrou o crescimento desses conflitos, o segundo governo se mobilizou na tentativa de criminalizar aqueles que, organizados ou não, lutavam a favor da Reforma Agrária no país (Fernandes, 2008, p.7).

¹⁹ Os jornais utilizados na análise de Comparato, foram: Folha de São Paulo; O Estado de São Paulo; Jornal do Brasil; O Globo.

Em 2001, foi aprovada a Medida Provisória - MP 2109-52, que alterou e/ou acrescentou dispositivos na lei de desapropriações (3365/1941); no Estatuto da Terra (4504/1964); na lei sobre a remuneração dos Títulos da Dívida Agrária (8177/1991) e; na lei de Reforma Agrária (8629/1993). A principal mudança promovida pela MP se encontra no Artigo 4º, que inclui na lei de Reforma Agrária, aprovada pelo governo Itamar Franco, os instrumentos que criminalizaram a luta pela terra no Brasil.

§6º O imóvel rural de domínio público ou particular objeto de esbulho possessório ou invasão motivada por conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo não será vistoriado, avaliado ou desapropriado nos dois anos seguintes à sua desocupação, ou no dobro desse prazo, em caso de reincidência; deverá ser apurada a responsabilidade civil e administrativa de quem concorra com qualquer ato omissivo ou comissivo que propicie o descumprimento dessa vedações.

§7º Será excluído do Programa de Reforma Agrária do Governo Federal quem, já estando beneficiado com o lote em Projeto de Assentamento, ou sendo pretendente desse benefício na condição de inscrito em processo de cadastramento e seleção de candidatos ao acesso à terra, for efetivamente identificado como participante direto ou indireto em conflito fundiário que se caracterize por invasão ou esbulho de imóvel rural de domínio público ou privado em fase de processo judicial de desapropriação em vias de imissão de posse ao ente expropriante; e bem assim for efetivamente identificado como participante de invasão de prédio público, de atos de ameaça, sequestro ou manutenção de servidores públicos e outros cidadãos em cárcere privado, ou de quaisquer outros atos de violência real ou pessoal praticados em tais situações.

§8º A entidade, a organização, a pessoa jurídica, o movimento ou a sociedade de fato que, de qualquer forma, direta ou indiretamente, auxiliar, colaborar, incentivar, incitar, induzir ou participar de invasão de imóveis rurais ou de bens públicos, ou em conflito agrário ou fundiário de caráter coletivo, não receberá, a qualquer título, recursos públicos²⁰.

Na tabela 36, apresentamos os dados dos conflitos por terra durante o governo FHC. Ao analisarmos os dados dos conflitos por terra e o número de famílias envolvidas não notamos o efeito das medidas de criminalização, afinal mais de 1 milhão de famílias se envolveram em algum tipo de conflito e, mesmo após a aprovação das medida, o número de famílias envolvidas se manteve elevado. Isso se justifica, porque a criminalização tinha como intuito barrar as ocupações de terras, vistas como ação com maior visibilidade na sociedade brasileira.

²⁰ Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2001/medidaprovisoria-2109-52-24-maio-2001-341094-publicacaooriginal-1-pe.html>>, Acesso em: 05/01/2013

Tabela 36 – Brasil- Conflitos por terra – Governo FHC 1995-2002

ANO	Conflitos por terra	Famílias envolvidas
1995	440	84.922
1996	653	128.397
1997	658	127.228
1998	751	176.691
1999	870	142.992
2000	556	117.281
2001	681	111.777
2002	743	113.541
TOTAL	5.352	1.002.830

Fonte: CPT,2003. **Obs.:** Média de pessoas por famílias era de 3,75 (IBGE,2001).

A partir desse momento, os movimentos socioterritoriais foram obrigados a adotar ou intensificar outras formas de luta, como, por exemplo, as manifestações ou a criação de acampamentos de famílias sem-terra as margens das rodovias.

Tabela 37 – Brasil- Ocupações de terra – Governo FHC 1995-2002

ANO	Ocupações	Famílias envolvidas
1995	186	42.746
1996	451	75.115
1997	500	63.110
1998	792	106.481
1999	856	113.909
2000	519	81.640
2001	273	44.927
2002	269	40.146
TOTAL	3.846	568.074

Fonte: DATALUTA, 2013.

Ao analisarmos os dados referentes às ocupações de terras, fica nítido o efeito alcançado por essas medidas. Antes da aprovação da MP 2109-52, tínhamos em média 80 mil famílias por ano participando das ocupações e, após a aprovação, essa média cai para pouco mais de 42 mil famílias.

A estratégia adotada no segundo governo FHC teve efeito direto no processo de Reforma Agrária. Antes da MP, a média anual de famílias beneficiadas era de 65 mil, a partir de 2001, essa média cai para pouco mais de 34 mil famílias. Esse fato justifica porque as "as ocupações determinam a criação de assentamentos, a diminuição do número de famílias ocupantes representou a diminuição do número de famílias assentadas" (Fernandes, 2008, p.7).

Tabela 38 – Brasil- Reforma Agrária - Governo FHC 1995-2002

ANO	Territórios	Famílias Beneficiadas	Área
1995	392	61.094	2.683.165
1996	465	61.889	2.510.395
1997	714	94.007	4.154.202
1998	762	80.826	3.031.526
1999	677	57.123	2.312.584
2000	431	41.342	2.520.602
2001	479	37.416	1.840.610
2002	391	30.435	2.442.041
TOTAL	4.311	464.132	21.495.125

Fonte: DATALUTA, 2013.

Este dado indica o efeito que a criminalização da luta pela terra alcançou no segundo governo FHC. O governo conseguiu "barrar" e "minar" as ações dos sem-terra e dos movimentos socioterritoriais. Com isso, FHC foi "mostrando suas garras e sua aliança com os setores mais conservadores da sociedade brasileira" (Oliveira, 2002, p. 29). A criminalização e a violência foram acompanhadas de outras medidas, como a desqualificação do MST. As principais estratégias do governo para combater o MST não buscavam o enfrentamento direto contra o movimento e, sim "atingir sua imagem e popularidade junto à opinião pública" (Comparato, 2001, p.107). Outras manobras foram utilizadas no sentido de desmobilizar a organização dos camponeses, uma delas foi a chamada "Reforma Agrária pelos Correios", um episódio inusitado na era FHC. Frigo (2002) destaca que:

Ao lançar uma nova preciosidade para fazer a Reforma Agrária, o Cadastro pelos Correios, o governo federal, em 2001, gastou consideráveis somas em publicidade, dizendo: "Para que cortar a cerca, se a porteira está aberta?" O se que se constata porém, na realidade, é que a porteira da Reforma Agrária continua fechada e muito fechada. As medidas baixadas pelo governo para cercear a ação dos movimentos sociais do campo são um novo cadeado para impedir a distribuição da terra e a realização da reforma agrária (FRIGO, 2002, p.6)

No final da década de 1990, FHC transferiu parte da responsabilidade pela Reforma Agrária do Estado para o mercado por meio da implementação da chamada Reforma Agrária de Mercado (Ramos Filho, 2008) do Programa Banco da Terra, financiada e apoiada pelo Banco Mundial. "Foi assim que o governo tirou a questão agrária do território da política e adotou o Banco da Terra, essa política do Banco Mundial, que coloca a questão agrária no território do capital, limitando as negociações política às condições oferecidas pelo negócios do mercado". (Fernandes, 2002, p.57). Sobre esse processo, Fernandes explica, ainda, que

Essa nova conjuntura possibilitou ao governo FHC a implantação de uma política para resolver o problema dos latifundiários e tentar diminuir o poder de pressão dos sem-terra. Para tanto, o governo criou o projeto-piloto Cédula da Terra, que foi implantado em 1997, nos estados do Maranhão, Ceará, Pernambuco, Bahia e Minas Gerais. Este projeto tem participação do Banco Mundial e foi desdobrado, em 1999, para o que o governo nomeou de Fundo de Terras e da Reforma Agrária – Banco da Terra [...] Na realidade, com o projeto Cédula Terra o governo tenta mudar a questão agrária do plano político para o plano econômico, beneficiando os proprietários de terra, que dessa forma podem transferir seus capitais para outros setores da economia. (FERNANDES, 1999, p.242).

A Reforma Agrária de Mercado é “uma construção inteiramente baseada na crítica e na desqualificação de outro tipo de ação fundiária, considerada inviável e anacrônica no capitalismo contemporâneo” (Pereira, 2011, p. 17). Sauer trata de diferenciar os dois modelos de reforma agrária, expondo o seguinte:

[...] o modelo proposto pelo BIRD não é uma modalidade de reforma agrária redistributiva, pois tem como princípio a compra e venda de terra entre agentes privados, acrescida de uma parcela variável de subsídio para investimentos sócio-produtivos. A reforma agrária redistributiva, por sua vez, consiste em uma ação do Estado que, em um curto espaço de tempo, redistribui uma quantidade significativa de terras privadas, apropriadas por uma classe de grandes proprietários. O objetivo é democratizar a estrutura agrária e promover o desenvolvimento nacional, transformando as relações de poder econômico e político, responsáveis pela reprodução da concentração fundiária. Enquanto política redistributiva, implica, antes de tudo, a desapropriação punitiva de terras privadas que não cumprem a sua função social (SAUER, 2008, p.24).

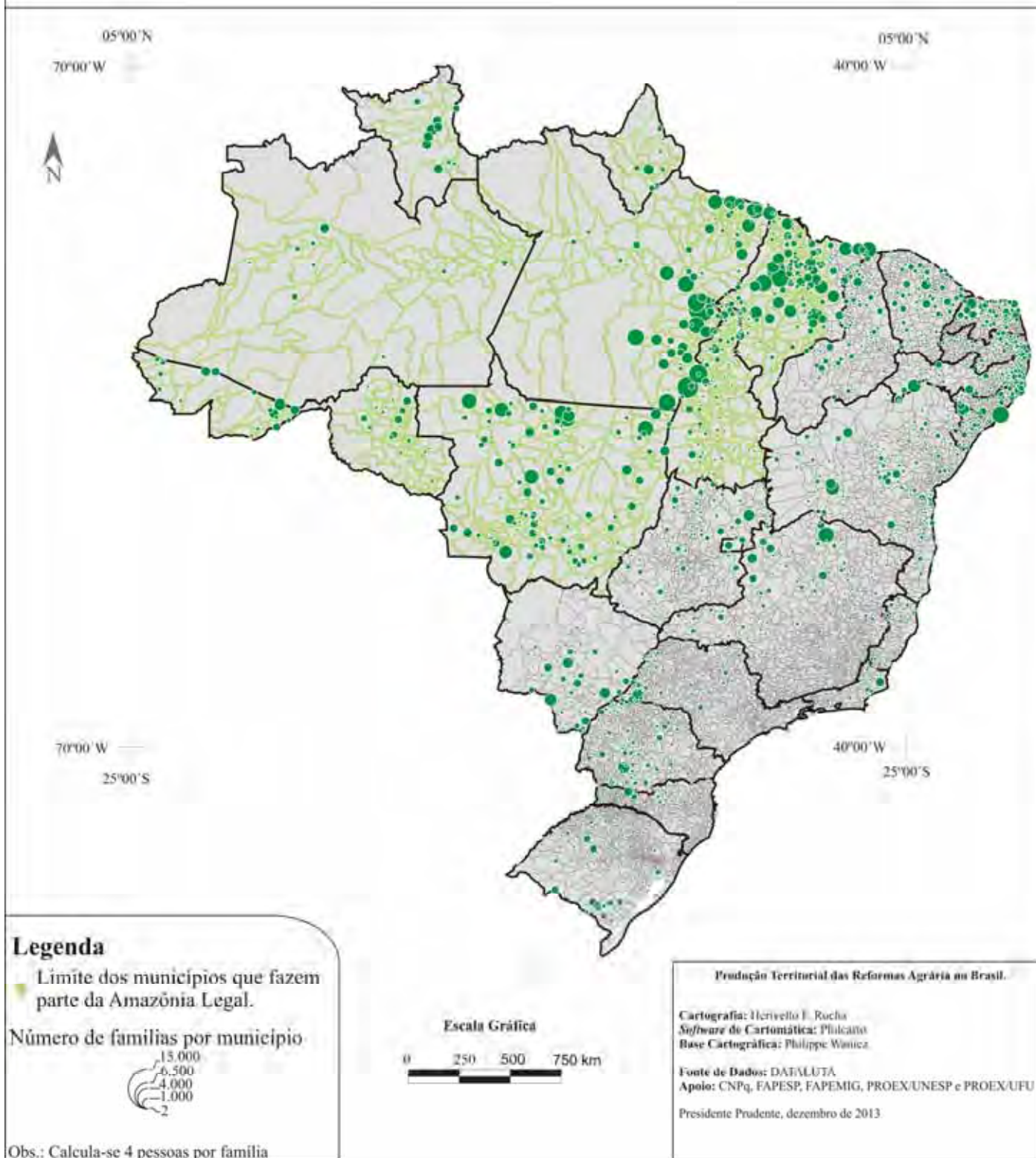
Em suma, o governo FHC, apesar de ter registrado o maior número de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária, foi marcado pela consolidação dos interesses do capitalismo agrário. Consolidação evidenciada na promulgação de medidas legais contra as ações dos movimentos socioterritoriais e pelo aumento da violência contra os camponeses, ratificada não apenas pelos atos diretos, como os massacres e assassinatos no campo, mas, também, pela violência indireta, como a desqualificação das ações dos movimentos socioterritoriais e a mobilização de grande parte mídia para esse fim, além da criminalização que contou com forte apoio nas instâncias do poder judiciário.

Em relação às políticas públicas, durante o governo FHC, no bojo do programa *Novo Mundo Rural*, foi extinto o PROCERA e, todos os seus beneficiários foram transferidos para o PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, "que operaria respeitando os interesses bancários, taxas de juros mais altas, preferência para clientes de menor risco etc" (FERREIRA; ALVES; CARVALHO FILHO, 2009, p.193). Outra política pública criada durante o governo FHC foi o PRONERA - Programa Nacional de Educação

na Reforma Agrária, fruto da luta dos movimentos socioterritoriais pelo direito à educação com qualidade social.

No mapa 32, apresentamos a territorialização das famílias beneficiadas pela Reforma Agrária nos governos FHC. Novamente, como evidenciado nos outros governos, a concentração de famílias ficou circunscrita à Amazônia Legal.

Mapa 32 - Brasil - Reforma Agrária - Governo Fernando Henrique Cardoso 1995-2002
Famílias beneficiadas



O governo de Luís Inácio Lula da Silva

No governo Lula, a expectativa girava em torno da realização de uma política de Reforma Agrária ampla e massiva que atendesse à demanda dos sem-terra. Lula reiterou em diversas oportunidades que "com uma canetada só" iria dar tanta terra, que os sem-terra não conseguiriam ocupar (SILVA, 2011). Sobre os desafios do governo Lula e a expectativa em relação a Reforma Agrária, Fernandes destaca que:

[...] com um discurso ameno e conciliador, a ênfase do texto do programa do governo de 2002 é desenvolvimentista e contém dois objetivos principais: a recuperação dos assentamentos implantados e a implantação de novos assentamentos, acompanhados das políticas básicas: crédito, infra-estrutura, educação, capacitação técnica e comercialização. Nesse sentido, o governo Lula deverá superar alguns desafios para que possa efetivamente realizar a reforma agrária. O primeiro será conceber a reforma agrária como política de desenvolvimento territorial e não como política compensatória. Uma política de desenvolvimento territorial implica em desconcentrar a estrutura fundiária, o que nunca aconteceu em mais de quinhentos anos de história do Brasil. Todos os governos, até então, conceberam a reforma agrária como política compensatória, de forma que a maior parte dos assentamentos foi implantada atendendo às pressões dos movimentos camponeses (FERNANDES, 2005, p.6).

Do ponto de vista de Fernandes, a Reforma Agrária do governo Lula deveria ter como princípio norteador o desenvolvimento territorial que implicasse na desconcentração fundiária. Na tentativa de responder a essas expectativas, durante o seu primeiro mandato foi elaborado o II Plano Nacional de Reforma Agrária.

O II PNRA teve duas versões apresentadas ao governo e à sociedade. A primeira proposta foi elaborada por uma equipe coordenada pelo professor Plínio de Arruda Sampaio, que contou com a participação de técnicos e estudiosos da questão agrária brasileira. Esse plano defendia a implantação de um programa de Reforma Agrária pautado no planejamento e centrado na definição das áreas a serem reformadas, de modo a orientar o reordenamento do espaço territorial do país, via o zoneamento econômico e agroecológico. O plano apresentou de forma clara e objetiva aspectos imprescindíveis que devem fazer parte de uma política de Reforma Agrária, como: o levantamento preliminar sobre a demanda e a disponibilidade de terras no país; custos, financiamento e a contrapartida da Reforma Agrária; metas e impactos da reforma e; a forma de execução do plano. Nele foi previsto o assentamento de 1 milhão de novas famílias, excluindo dessa soma as famílias beneficiadas pela regularização fundiária. Esse plano tratava a Reforma Agrária, a partir de uma perspectiva socioeconômica, como parte de um processo mais amplo de desenvolvimento rural.

O desenvolvimento rural inclui os beneficiários da reforma agrária, mas vai além deles, pois inclui ainda: os agricultores familiares e população que habita o campo e as pequenas cidades de forte influência rural, dedicando-se a atividades não agrícolas, porém a elas diretamente ligadas" (SAMPAIO, 2005, p.17).

Todavia, a versão do II PNRA adotada pelo governo federal foi elaborada pelo MDA - Ministério do Desenvolvimento Agrário e, apresentada à sociedade em novembro 2003, na Conferência da Terra, realizada em Brasília, nessa versão a Reforma Agrária ganhou status de urgente e transformadora, sendo necessária para um projeto de nação moderna e soberana.

A reforma agrária é mais do que um compromisso e um programa do governo federal. Ela é uma necessidade urgente e tem um potencial transformador da sociedade brasileira. Gera emprego e renda, garante a segurança alimentar e abre uma nova trilha para a democracia e para o desenvolvimento com justiça social. A reforma agrária é estratégica para um projeto de nação moderno e soberano (BRASIL, 2003, p. 5).

O II PNRA apresentava um plano de metas que deveria ser cumprido até o fim do primeiro mandato de Lula. O plano elaborado pelo MDA apresentou metas mais tímidas em relação à proposta da equipe coordenada por Plínio. O objetivo era propiciar o assentamento de 400 mil novas famílias, regularizar a posse de outras 500 mil e financiar o acesso à terra de outras 150 mil famílias através do Crédito fundiário. O cumprimento parcial das metas, demonstrando estar abaixo das expectativas criadas com a eleição de Lula, aumentou as críticas em relação à política de Reforma Agrária adotada pelos petistas (Brasil, 2005). Enquanto o plano elaborado por Sampaio visava enfrentar de forma direta e propositiva o cerne da questão agrária, ou seja, o assentamento das famílias sem-terra, o plano do MDA evitou o conflito contra as forças hegemônicas do agronegócio no país.

Apesar da proximidade e do maior diálogo com o governo, os movimentos socioterritoriais mantiveram suas ações de luta. Vale ressaltar que as medidas repressivas criadas pelo governo FHC não foram revogadas, elas continuam existindo. Em todo o governo Lula, entre 2003 e 2010, foi registrado o maior número de famílias envolvidas em conflitos por terra.

Na tabela 39, apresentamos os dados dos conflitos por terra no governo Lula. Em oito anos, mais 1,6 milhões de famílias estiveram envolvidas nesses confrontos. Com o aumento expressivo dos conflitos por terra, cresceu também a violência contra os

movimentos socioterritoriais, em 2003, ano de maior conflitualidade, foram registrados mais de 73 assassinatos no campo (CPT, 2004).

Tabela 39 – Brasil- Conflitos por terra – Governo Lula 2003-2010

ANO	Conflitos por terra	Famílias envolvidas
2003	659	341.577
2004	752	292.639
2005	777	243.591
2006	761	213.106
2007	615	185.455
2008	459	107.341
2009	528	125.845
2010	638	106.647
TOTAL	5.189	1.616.202

Fonte: CPT, 2011. Obs.: Média de pessoas por famílias era de 3,3 (IBGE, 2001).

Na transição do primeiro para o segundo governo de Lula, os conflitos por terra apresentaram um grande refluxo. Alguns estudiosos defendem que esse refluxo se deve à ampliação das políticas assistencialistas do governo Federal, sintetizadas no Programa Bolsa Família, já outros entendem que a morosidade para se implementar a Reforma Agrária contribuiu para a redução do número de famílias em ocupações. Sobre este refluxo na luta pela terra, Alentejano e Silva explicam que

[...] uma das razões parece residir na eficácia das políticas compensatórias, em especial, do programa bolsa família, como instrumento de desmobilização dos trabalhadores. Há uma série de indicações de que as famílias beneficiadas por este tipo de política não têm se mobilizado para a luta por terra. Além disso, a população em geral tem entendido que esta medida do governo Lula é positiva e com isso diminui a insatisfação em relação às outras promessas não cumpridas, entre elas, a realização da reforma agrária (ALENTEJANO E SILVA, 2008, p.85).

O número de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária no governo Lula ficou aquém do prometido no II PNRA. Entre 2003 e 2006, considerando todas as políticas de obtenção, temos pouco mais 298 mil famílias beneficiadas ante à meta de beneficiar 900 mil famílias (novos assentamentos e regularização fundiária). Nem mesmo se fosse considerado os oito anos de governo, essa meta teria sido alcançada. No início de 2007, o governo propagandeou o cumprimento de 95% da meta 1 do II PNRA (o assentamento de 400 mil novas famílias).

Tabela 40 – Brasil- Reforma Agrária – Governo Lula 2003-2010

ANO	Territórios	Famílias Beneficiadas	Área
2003	326	33.523	4.612.634
2004	458	41.739	4.704.542
2005	868	114.214	13.424.700
2006	686	109.170	9.344.416
2007	394	35.406	5.780.833
2008	346	33.811	4.178.039
2009	306	30.880	4.638.765
2010	220	16.292	1.905.405
TOTAL	3.604	415.035	48.589.334

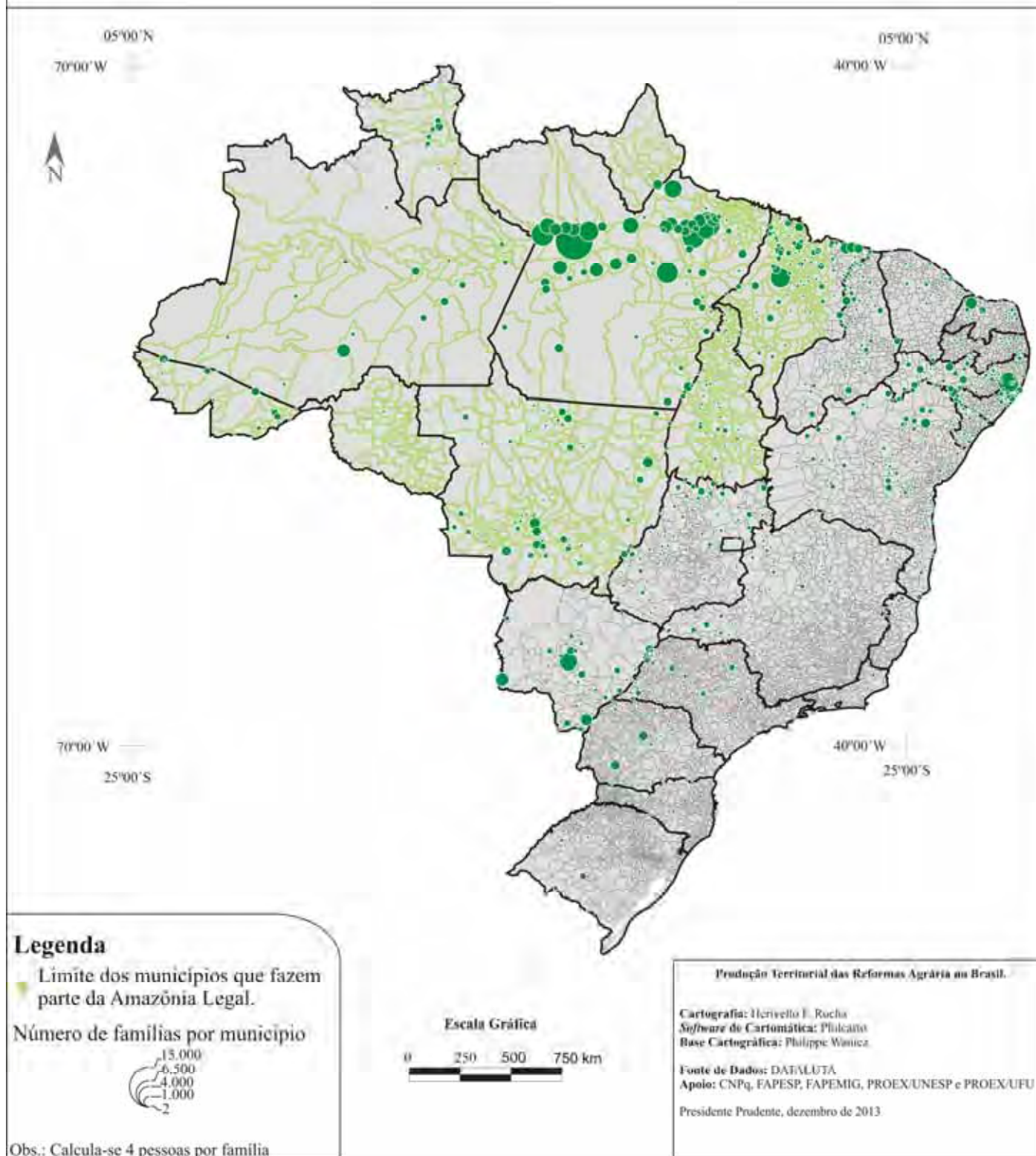
Fonte: DATALUTA , 2013.

Essa informação divulgada pelo INCRA é equivocada, apesar dos dados apresentados terem contabilizados todos os territórios criados durante o governo Lula, o grande erro foi incluir nos dados referentes à meta 1, todas as famílias que tiveram suas posses regularizadas, ou que tiveram seus direitos em territórios antigos reconhecidos, ou foram reassentadas em virtude do impacto da construção de grandes obras, como se fossem novas famílias. As famílias beneficiadas pela regularização fundiária fazem parte da meta 2 (regularizar a posse de 500 mil famílias). Apesar do governo Lula ter priorizado o plano criado pelo MDA em detrimento da proposta elaborada pela equipe do professor Plínio, a Reforma Agrária neste período ficou aquém do previsto no plano nacional. Fernandes, destaca que "a parcialidade da reforma agrária do governo Lula está relacionada com o não tratamento da questão agrária de forma mais arrojada" (FERNANDES, 2013, p.193). Para ele, a hegemonia do agronegócio, consolidada na últimas décadas, representou o grande entrave à realização de uma política de Reforma Agrária centrada no desenvolvimento territorial (FERNANDES, 2013).

Em relação às políticas públicas, no governo Lula verificamos uma série de transformações nesse campo. Além da ampliação dos programas de transferência de renda direta, outras políticas públicas foram criadas ou intensificadas em seu governo, como, por exemplo, o Luz para Todos (2003) e o PAA - Programa de Aquisição de Alimentos (2003).

No mapa 5, expomos a territorialização das famílias beneficiadas pela Reforma Agrária durante entre 2003-2010. Como regra, as famílias beneficiadas se concentram na região da Amazônia Legal.

Mapa 33 - Brasil - Reforma Agrária - Governo Luís Inácio Lula da Silva 2003-2010 Famílias beneficiadas



Essa foi uma síntese do que ocorreu no governo Lula: da esperança dos camponeses pela efetivação de uma "Reforma Agrária completa" a uma política que resolveu em parte as mazelas geradas e intensificadas pelo avanço e hegemonia do agronegócio no país. A opção de Lula de não enfrentar esta hegemonia ficou clara quando a proposta do II PNRA, coordenado pelo professor Plínio, foi denegada, nos 2 mandatos de governo Lula mesmo tendo fortalecido de certa forma o território camponês, através, principalmente, da implementação das políticas públicas, fortaleceu mais ainda o território do agronegócio com a criação de programas como o Terra Legal e ampliação do crédito agrícola.

A seguir destacamos a territorialização das políticas de obtenção e da tipologia dos territórios da Reforma Agrária na Amazônia Legal.

A Amazônia Legal e a Reforma Agrária

Vimos, até aqui, que em todos os governos e também na análise da diversidade dos territórios que a política de Reforma Agrária brasileira sempre esteve concentrada na região de abrangência da Amazônia Legal. Dos 21 tipos de territórios da Reforma Agrária 20 estão territorializados na região e todas as políticas de obtenção de terras foram utilizadas na Amazônia Legal.

A Amazônia Legal, como ideia de regionalização, foi criada no Brasil na década de 1950, regulamentada pela lei nº 1.806/1953. Sobre a ocupação da Amazônia Legal, a partir de meados do século XX, a professora Bertha Becker (1990) explica que

Nas décadas de 1950 e 1960, a ocupação da Amazônia teve um caráter de fronteira agrícola, impulsionada por frentes camponesas e por fazendeiros que se apossavam das terras num movimento bastante espontâneo, simultâneo ou anterior mesmo à construção das rodovias (Hebette & Marin, 1977). Face, contudo, ao seu projeto de rápida estruturação e controle de tão extensos territórios, o Estado cria condições para a apropriação privada de terras devoluta por segmentos da sociedade que detêm o capital e a capacidade de organização. A partir de 1968, incentivos fiscais e créditos especiais a baixos juros são mecanismos seletivos que subsidiam a implantação dominante da empresa agropecuária vinculada a firmas nacionais e multinacionais. Mas o Estado também desenvolve programas de distribuição de terras em locais estratégicos, de modo a atender a interesses de grupos sociais diversos e a cooptar massas de população rural (BECKER, 1990, p.22).

E foi durante os governos militares que a concepção de Amazônia Legal foi adotada com mais rigor na concepção dos projetos de desenvolvimento da região, coordenados pela SUDAM – Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia. Para Becker (2004)

[...] é somente entre 1966 e 1985 que se inicia o planejamento regional efetivo da região. O Estado toma para si a iniciativa de um novo e ordenado ciclo de devassamento amazônico, num projeto geopolítico para a modernização acelerada da sociedade e do território nacionais. Nesse projeto, a ocupação da Amazônia assume prioridade por várias razões. **É percebida como solução para as tensões sociais internas decorrentes da expulsão de pequenos produtores do Nordeste e do Sudeste pela modernização da agricultura.** Sua ocupação também foi percebida como prioritária em face da possibilidade de nela se desenvolverem focos revolucionários. Em nível continental, duas preocupações se apresentavam: a migração dos países vizinhos para suas respectivas Amazônia que, pela dimensão destes países, localizam-se muito mais próximo dos seus centros vitais, e a construção da Carretera Bolivariana Marginal de la Selva, artéria longitudinal que se estende pela face do Pacífico na América do Sul, significando a possibilidade de vir a capturar a Amazônia continental para a órbita do Caribe e do Pacífico, reduzindo a influência do Brasil no coração do continente. Finalmente, em nível internacional, vale lembrar a proposta do Instituto Hudson de transformar a Amazônia em um grande lago para facilitar a circulação e a exploração de recursos, o que certamente não interessava ao projeto nacional. (Becker, 2004, p.26, grifo nosso).

Além dos aspectos geopolíticos, relacionados com a soberania territorial e política do Brasil, no âmbito interno foi criada a ideia de que a Amazônia deveria ser utilizada como “válvula de escape” da pressão pela terra em outras regiões do país. Um dos slogans utilizados durante o governo militar do presidente Emílio Garrastazu Médici fazia referência a este processo “Terra sem homens, para homens sem-terra”, que incentivava a ocupação da Amazônia brasileira através da colonização oficial, Oliveira (1987) nos explica que

[...] a colonização oficial foi adotada como política sistemática de remoção de trabalhadores das regiões de tensão social do Nordeste para a Amazônia [...] o INCRA iniciou projetos de colonização na faixa, inicialmente de 10km de cada lado da rodovia Transamazônica. E ai procurou instalar projetos idealizados nos "gabinetes do Planalto Central", sem levar em conta a realidade objetiva da Amazônia e quiçá a história de vida dos colonos/migrantes (OLIVEIRA, 1987, p.93)

Com o fim do regime militar, e da Reforma Agrária Marginal, ocorreu no país e, conseqüentemente, na Amazônia Legal um aumento da diversidade dos territórios criados. Um dos marcos deste processo foi a criação das Reservas Extrativistas, que se deu no âmbito da organização dos seringueiros em torno do CNS – Conselho Nacional dos Seringueiros, o processo de criação das RESEX's ficou conhecido como à Reforma Agrária dos extrativistas (CPT, 1990; BECKER, 2004). Becker nos explica que

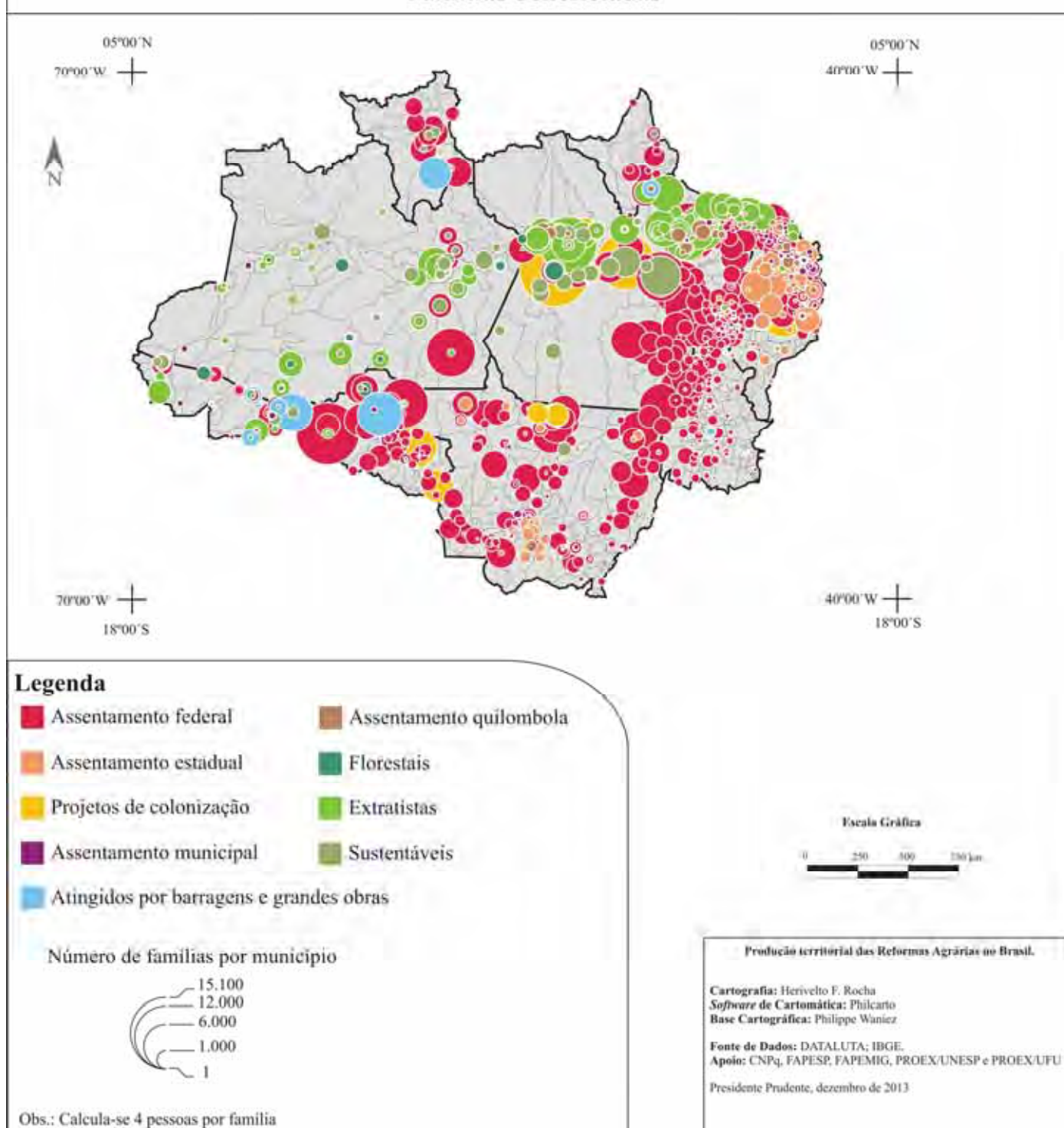
Assim como a demarcação de terra indígenas, o modelo das Resex é igualmente um marco histórico: a concessão de terras pelo governo federal a população caboclas, num país historicamente marcado pelo latifúndio.

Um modelo original de gestão foi também concebido para a Resex baseado na estreita relação da sociedade-Estado. Combina o poder da União como proprietário da terra e responsável pela Resex, como o poder da comunidade através das associações de moradores que são responsáveis pelos contratos de uso, e o dos grupos de famílias, encarregados da gestão econômica e dos recursos. Certamente este modelo é um dos experimentos que mais preserva a biodiversidade, embora o extrativismo seja uma fraca base econômica para a sustentação da população. Hoje, intensifica-se o movimento para agregar valor à extração da seringa, castanha, frutos, e mesmo da madeira através do manejo florestal (BECKER, 2004 p. 108).

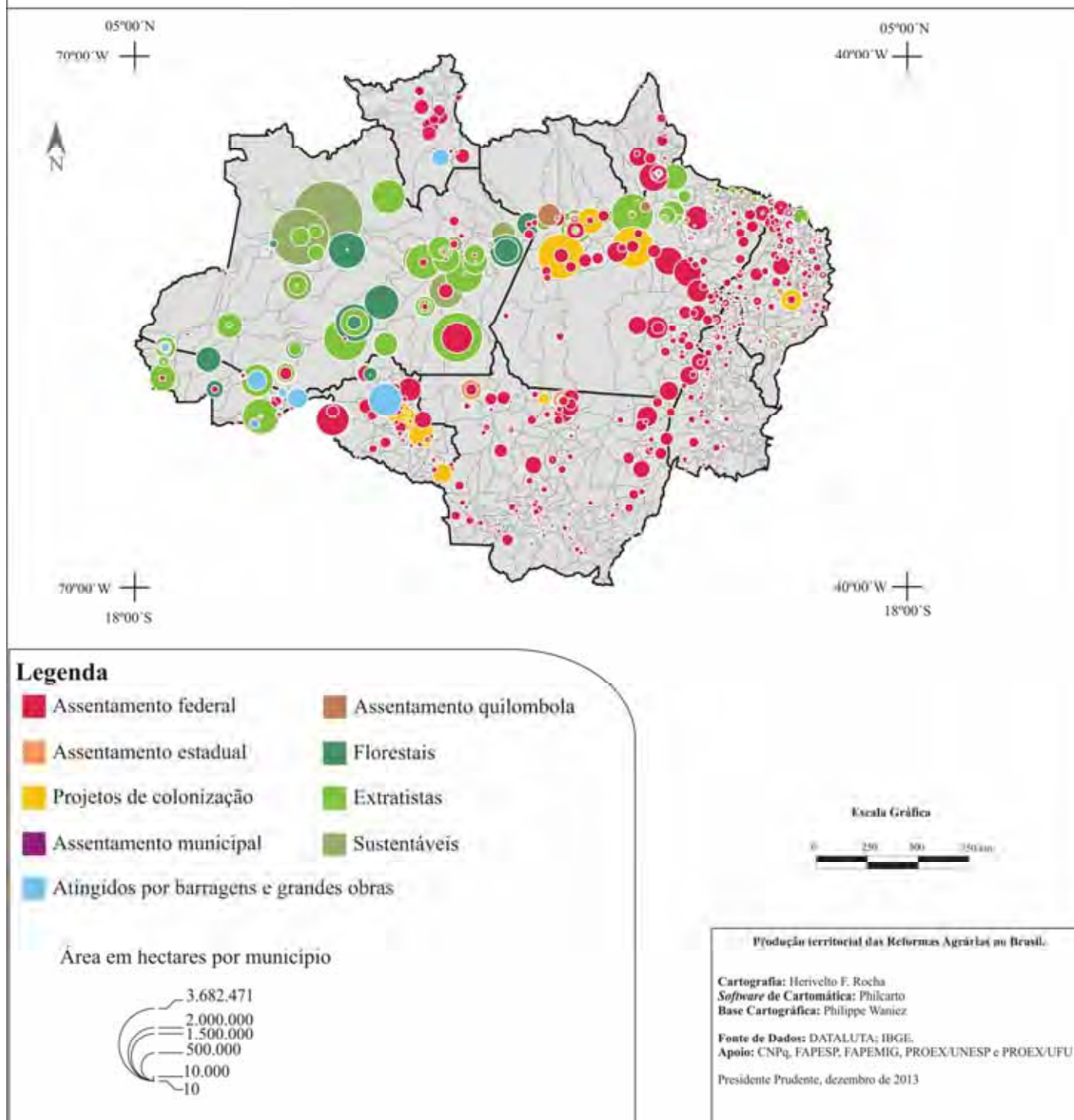
Outros projetos surgiram no território da Amazônia Legal com intuito semelhante ao da RESEX, multiplicaram-se pela região reservas e projetos de desenvolvimento sustentável, florestas nacionais, projetos agroflorestais entre muitos outros. No mapa 34, buscamos apresentar a territorialização destes projetos na Amazônia Legal. O PA, assentamento federal, é o que mais beneficiou famílias na região, seguido pelos projetos de colonização, oriundos do período ditatorial, e dos territórios agro-florestais-extrativistas. Chama à atenção também a concentração de famílias beneficiadas pelos PE's, assentamento estadual, no estado do Mato Grosso e, sobretudo, no estado do Maranhão. A concentração de famílias beneficiadas acompanha o traçado das principais rodovias federais que cortam a região amazônica como a Br 230 (transamazônica), rodovia transversal entre os estados do Maranhão e do Amazonas, nesta parte estão concentrados os projetos de colonização, os PA's e, conforme se adentra para o interior da região, os territórios agro-florestais-extrativistas; e a Br 364 rodovia diagonal entre o oeste do estado do Mato Grosso e o estado de Rondônia, ao longo desta rodovia se concentram as famílias beneficiadas, principalmente, pelos assentamentos federal e os projetos de colonização.

No mapa 35, destacamos a área destes territórios. Enquanto no mapa das famílias a concentração se dá nos PA's, território predominantemente agropecuário, na área a concentração está nos territórios agro-florestais-extrativistas e nos projetos de colonização, sobretudo, no interior da região com destaque para o estado do Amazonas. Destacam-se também, em ambos os mapas, os projetos criados para atender as famílias atingidas pela construção de grandes obra, destacamos a construção da Usina Hidrelétrica de Samuel, no estado de Rondônia, que teve sua construção iniciada na década de 1980, e da Usina Hidrelétrica de Coaracy Nunes, que teve sua construção iniciada ainda na década de 1970. Os mapas representam, de certa forma, o mosaico e a diversidade que a política de Reforma Agrária, seja ela de caráter marginal ou conservador, assumiu na região da Amazônia Legal.

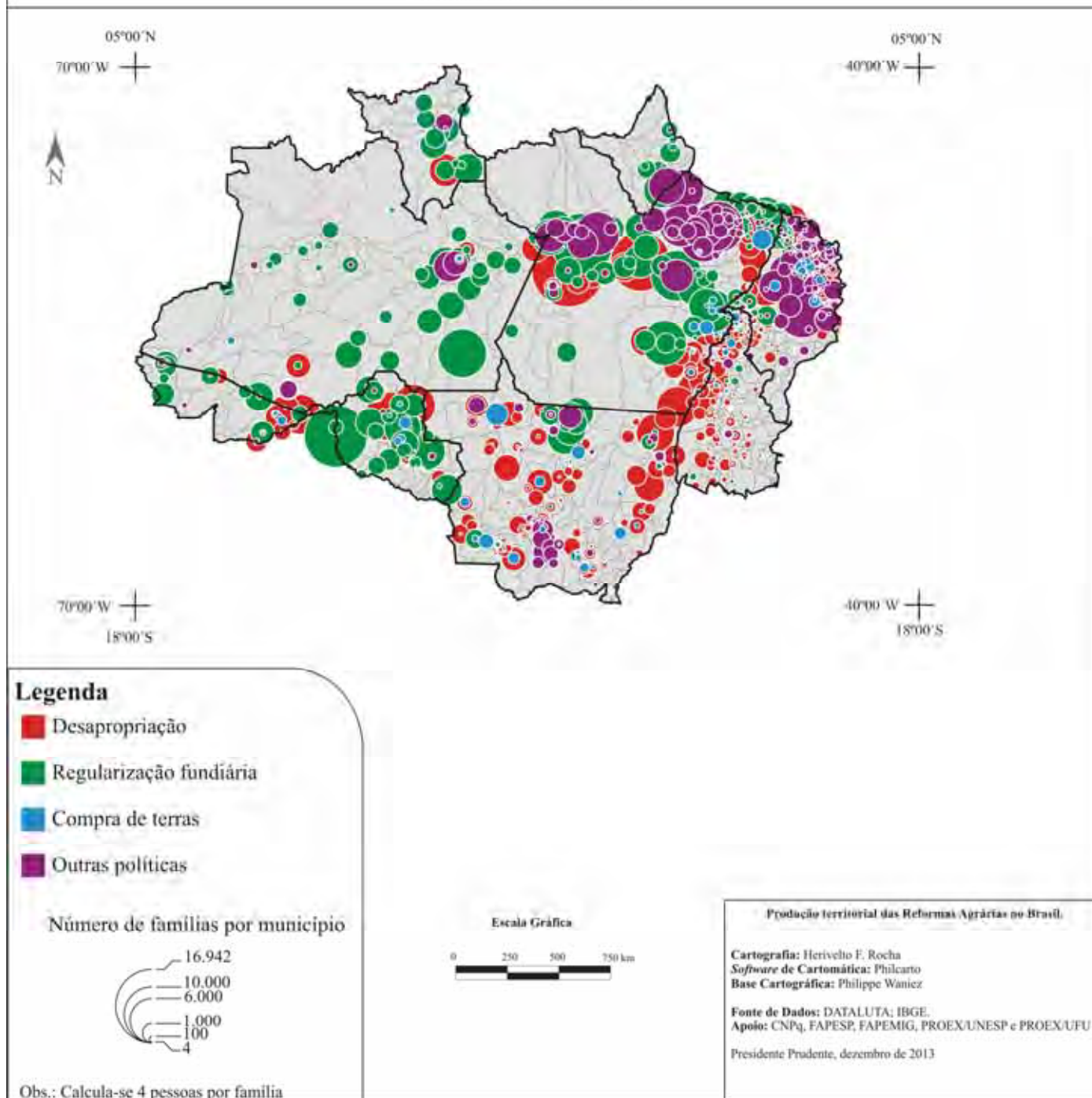
Mapa 34 - Amazônia Legal - Tipologia dos territórios da Reforma Agrária 1927-2012 Famílias beneficiadas



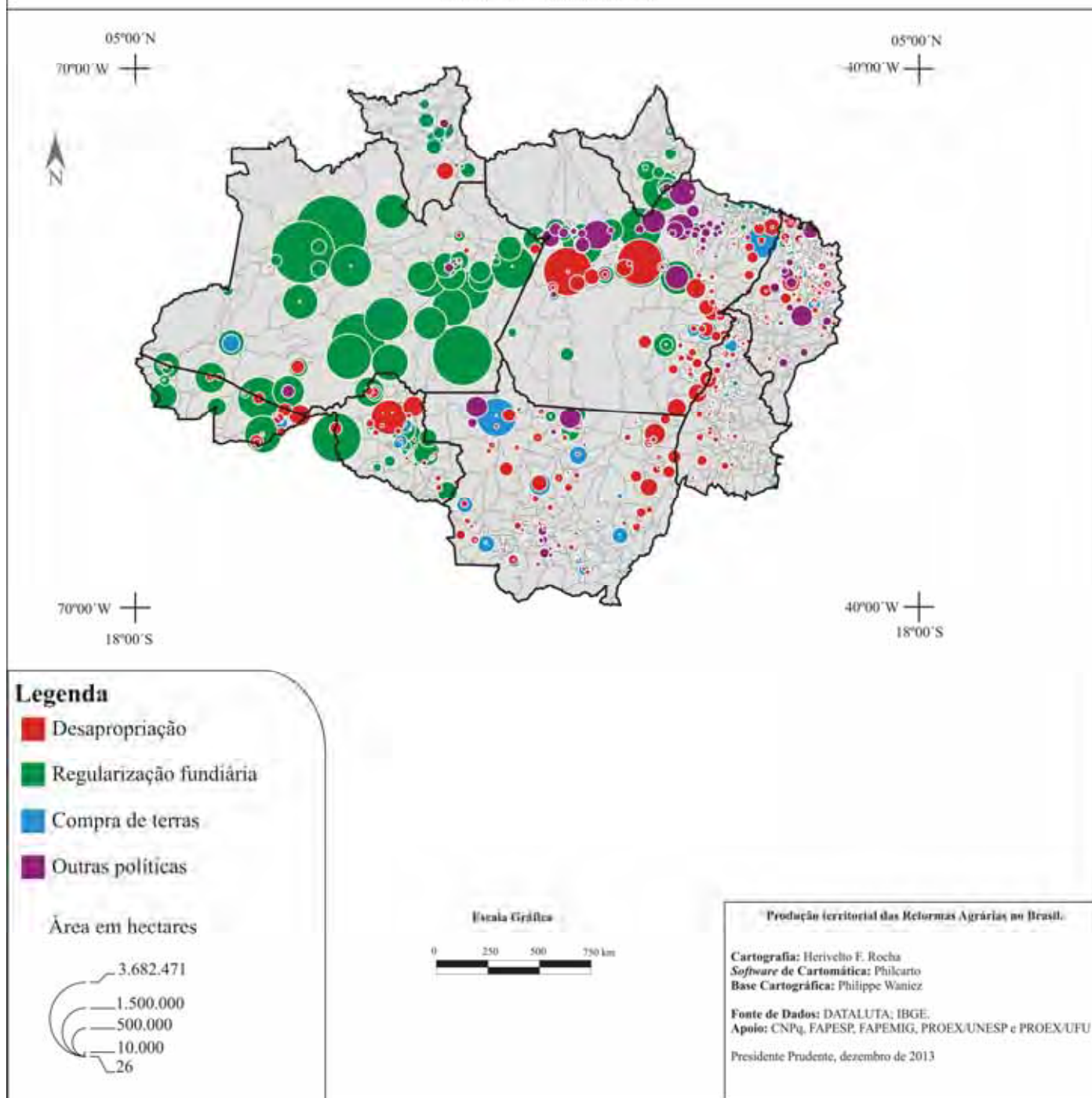
Mapa 35 - Amazônia Legal - Tipologia dos territórios da Reforma Agrária 1927-2012 Área em hectares



Mapa 36 - Amazônia Legal - Políticas de obtenção dos territórios da Reforma Agrária
1927-2012
Famílias beneficiadas



Mapa 37 - Amazônia Legal - Políticas de obtenção dos territórios da Reforma Agrária 1927-2012 Área em hectares



Nos mapas 36 e 37, apresentamos a territorialização das políticas de obtenção de terras na Amazônia Legal. Como já destacamos, na análise da diversidade da Reforma Agrária, as políticas de Desapropriação são em todo o país as responsáveis pelo maior número de famílias beneficiadas. Esta lógica se inverte quando o recorte territorial está restrito a Amazônia Legal. Nesta região as políticas de Desapropriação de terras e concentram na parte central do estado do Pará e na fronteira deste com o estado do Tocantins, no restante da região predominam as políticas de Regularização fundiária. No mapa referente a área este predomínio é mais evidente, sobretudo no estado do Amazonas. As outras políticas de obtenção estão concentradas no estado do Maranhão e nordeste paraense. A compra de terras nesta região, ao contrário do restante do país, teve pouca representatividade, ocorrendo, majoritariamente, nos estados do Maranhão e Mato Grosso.

A Amazônia Legal foi e continua sendo extremamente importante, e estratégica, para a implantação da Reforma Agrária no país. Da lógica inicial, de transferir para a região os camponeses que pressionam a terra em outras áreas, propagada oficialmente pelos governos militares, até a criação das Unidades de Conservação e projetos de assentamentos que visam conciliar o desenvolvimento das famílias com a conservação e preservação da natureza, muitas transformações ocorreram nesta região. A conflitualidade se acentuou com a construção de novas usinas hidrelétricas e a expansão da fronteira agrícola que expropriam o campesinato e os indígenas em toda a região. A questão ambiental e do desenvolvimento sustentável passaram a fazer parte da agenda política do país e da Amazônia Legal.

5 O debate atual sobre a Reforma Agrária no Brasil

Nesta parte, analisamos as ideias defendidas sobre o sentido, a necessidade e a atualidade da Reforma Agrária. Para isso, consideramos os preceitos formulados por acadêmicos, instituições e o ponto de vista de alguns dos beneficiados pelo processo de Reforma Agrária no país. Atualmente, o debate está centrado nas seguintes questões: a Reforma Agrária no Brasil ainda é necessária? A política de regularização e reconhecimento fazem parte da Reforma Agrária? Existe no Brasil uma Questão Agrária que justifique a realização de uma reforma?

Desse modo, buscamos demonstrar que parte dessas respostas está intrinsecamente relacionada com a disputa territorial entre os paradigmas de desenvolvimento do campo brasileiro. Temos no Brasil dois modelos de desenvolvimento que são predominantes, representados por paradigmas distintos, são eles: o modelo de desenvolvimento do campesinato, baseado no PQA, que tem "como ponto de partida as lutas de classes para explicar as disputas territoriais e suas conflitualidades na defesa de modelos de desenvolvimento que viabilize autonomia dos camponeses" (FERNANDES; WELCH; CONSTATINO, 2012, p.29) e o modelo de desenvolvimento do capital pautado pelo PCA (Paradigma do Capitalismo Agrário), que nega a existência da Questão agrária.

A análise deste capítulo tem como ponto de partida a disputa paradigmática, para tanto, analisamos a intencionalidade nas defesas desses paradigmas presentes nos discursos de seus respectivos interlocutores.

5.1 Divergentes pontos de vista sobre a Reforma Agrária

Nas duas primeiras décadas do século XXI, um dos debates em torno da Reforma Agrária está centrado na existência, ou não, de uma questão agrária que justifique a realização da Reforma Agrária. Alguns autores, como o sociólogo Zander Navarro e o engenheiro agrônomo Francisco Graziano Neto (Xico Graziano), ou políticos, como a senadora Kátia Regina de Abreu, defendem a inexistência da Questão Agrária e, conseqüentemente, consideram desnecessária qualquer política pública de Reforma Agrária. Outros, como sociólogo José de Sousa Martins, compreendem que a Reforma Agrária deve ser uma política pontual, que responda apenas à urgência de uma parcela da população.

No campo favorável à Reforma Agrária encontram-se intelectuais, como os geógrafos Bernardo Mançano Fernandes e Ariovaldo Umbelino de Oliveira e, o economista Plínio de Arruda Sampaio. Esses defendem que a Reforma Agrária é uma etapa fundamental para o desenvolvimento territorial do país. Não queremos com isso afirmar que esses autores estão fixados em um determinado paradigma ou na defesa de uma determinada ideia. Nosso intuito, nesta parte, é analisar o discurso atual desses sujeitos, que são os principais interlocutores favoráveis e contrários à Reforma Agrária brasileira.

Zander Navarro, em artigo publicado no ano de 2008, intitulado *Nunca cruzaremos este rio*, salienta que a Reforma Agrária é "uma mera política governamental e, desta forma, uma ação do Estado que é marcada pelas diferentes conjunturas do desenvolvimento social vivido por determinado país" (NAVARRO, 2008, p.34). Para ele, é "óbvio que reformas agrárias não são políticas 'imutáveis' ou supra-históricas, imunes à passagem do tempo, ou não afetadas pelas transformações econômicas e sociais" (Navarro, 2008, p.34). Nessa perspectiva, os processos de expansão econômica das duas últimas décadas e suas transformações sociais decorrentes tornaram esta política de difícil consecução pelo Estado. O autor critica aqueles que insistem na viabilidade da Reforma Agrária, taxando parte considerável deles como pessoas "presas no tempo",

[...] insistindo em sua "viabilidade" no Brasil, mas sem oferecer flexibilidade interpretativa, parte considerável de nossa literatura sobre o tema ainda mantém seu *locus* analítico nos anos sessenta, sem conseguir perceber mais amplamente as mudanças sociais e econômicas verificadas no Brasil. Em conseqüência, fruto desta acrítica perspectiva que ignora as mudanças do período contemporâneo, não se percebe que, senão a "morte da reforma agrária", **pelo menos vigora a sua clara desnecessidade na maior parte do território nacional, essencialmente porque não existe mais demanda para a sua implementação, na maior parte das macro-regiões brasileiras** (Navarro, 2008, p.35, grifo nosso).

Para afirmar que "não existe mais demanda para sua implementação", Navarro (2008) se baseia na tese suscitada por José de Souza Martins (2000) sobre a "demanda real", defendendo que não existe no Brasil público que justifique uma Reforma Agrária em nível nacional. A "demanda real" consiste na soma das famílias dos acampamentos espalhados pelo país. Martins explica que:

[...] em termos reais, a efetiva demanda por reforma agrária é constituída pelos sessenta mil sem-terra acampados nas ocupações. É evidente que isso não quer dizer que o problema social da terra se limite a eles. Mas, são eles que expressam acima de qualquer dúvida uma demanda por reforma agrária urgente (MARTINS, 2000, p.108).

Martins salienta, ainda, que é "inútil dizer que há 4,5 milhões de famílias sem-terra em todo o Brasil, se apenas cerca de sessenta mil assumem essa identidade. Isso é o que conta politicamente" (Martins, 2000, p.108). Aceitar essa tese suscitada por Martins e utilizada na argumentação de Navarro é o mesmo que, por exemplo, a título de comparação, alegar que a demanda pela Reforma Urbana está centrada apenas nas milhares famílias acampadas nas periferias das cidades, organizadas ou não em movimentos de luta pela moradia, como o MTST (Movimento dos Trabalhadores Sem-Teto). Se esse pressuposto fosse correto, as mais de 7,9 milhões de famílias que compõem o déficit habitacional do país e que vivem, em sua grande maioria, em áreas de risco iminente à vida não necessitariam de políticas públicas, como uma Reforma Urbana, para sanar seus problemas. Portanto, a ideia de Martins, que constitui parte da defesa da tese de Navarro, é um posicionamento vago, limitado e reducionista, utilizada na tentativa de desqualificar a luta pela Reforma Agrária, que desconsidera inclusive as mazelas inerentes ao avanço do capitalismo.

O discurso de Navarro é refutado por Plínio de Arruda Sampaio, que em artigo publicado no ano de 2012, intitulado *Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária*, relaciona "A presença de um grande contingente populacional vivendo no campo em condições de grande precariedade" e a "persistência e gravidade da questão agrária na sociedade brasileira" (SAMPAIO, 2012, p.1). Para Sampaio (2012), "não obstante as evidências de uma grave crise social no campo, o pensamento conservador insiste em desconstruir a questão agrária. Nos teóricos mais apaixonados do novo ruralismo, tal esforço assume forma caricatural" (SAMPAIO, 2012, p.2). O autor completa que:

[...] a questão agrária constitui [...] um problema que não pode ser desvinculado dos obstáculos que impedem a formação de estruturas

econômicas, sociais, políticas e culturais de um Estado nacional autodeterminado. Por essa razão, a reforma agrária constitui elemento estratégico da luta do povo brasileiro para superar as relações internas e externas responsáveis pela dupla articulação que perpetua o regime burguês [...] Nessa perspectiva, a tarefa primordial da reforma agrária consiste em criar as condições objetivas e subjetivas para que todos os brasileiros que vivem no campo [...] possam participar em condições de relativa igualdade dos frutos do progresso propiciado pelo desenvolvimento das forças produtivas [...] A realização da reforma agrária pressupõe a presença de forças sociais capazes de mobilizar força suficiente para vencer a resistência dos grupos econômicos e sociais que resistem à mudança do *status quo*. Sob a liderança do latifúndio e das grandes empresas agro - industriais, a reforma agrária é combatida de maneira sistemática e implacável pelos segmentos da sociedade que dependem da superexploração do trabalho no campo e na cidade (SAMPAIO, 2012, p.7).

As ideias de Sampaio corroboram com a tese de Bernardo M. Fernandes (2012; 2013) sobre a existência de uma conflitualidade entre os modelos de desenvolvimento e a necessidade de se combater a hegemonia do agronegócio.

Martins, em artigo publicado no ano de 2000, intitulado *Reforma Agrária, o impossível diálogo sobre a História possível*, atrela a necessidade da Reforma Agrária à atualidade da Questão Agrária. Para ele, "num país em que o grande capital se tornou proprietário de terras, a concepção clássica da questão agrária, e das reformas que ela pede, fica substancialmente alterada. São essas alterações que propõem as condições e os limites da reforma agrária no país" (MARTINS, 2000, p. 97). Essa afirmação vai de encontro à tese suscitada por Fernandes (2012; 2013), de que a Reforma Agrária é reflexo da conjuntura e da correlação de forças políticas da sociedade. Ou seja, é a correlação de forças que propõe as condições e os limites da Reforma Agrária. O fato do poder do grande capital está assentado na concentração de terras, dificulta a realização de qualquer reforma que atente contra essa estrutura.

Segundo Martins, a questão agrária, em termos clássicos, está centrada no "bloqueio que a propriedade da terra representa ao desenvolvimento do capital, à reprodução ampliada do capital" (MARTINS, 2000, p.99). A Reforma Agrária, pautada nessa "Questão Agrária clássica", serviria para desatar os nós que impedem o desenvolvimento e a reprodução ampliada do capital. Mas como no Brasil, esse mesmo capitalismo está apoiado na concentração fundiária, uma reforma que se coloque contra essa concentração é uma reforma contra o capital.

Já para Fernandes, Welch e Gonçalves (2012), a Questão Agrária adquiriu novos elementos que perpassam o debate da concentração fundiária. Processos, como a

estrangeirização e o avanço dos agrocombustíveis, que colocam em cheque nossa soberania territorial e segurança alimentar (FERNANDES; WELCH; GONÇALVES, 2012), a legalização da grilagem (Oliveira, 2011) e o avanço predatório social e ambiental do agronegócio (CUBAS, 2012; BOMBARDI, 2012), fazem da Reforma Agrária uma demanda atual com novos desafios e enfrentamentos.

A senadora Kátia Regina de Abreu credita a morosidade da Reforma Agrária às forças políticas de esquerda. Em texto publicado no Jornal o Estado de São Paulo, intitulado *A esquerda não quer a reforma agrária*, ela defende que o principal obstáculo à sua realização é o MST, curiosamente, o movimento social que nas últimas décadas se destacou na luta pela terra e por Reforma Agrária no país. Para ela,

[...] o MST, braço rural do PT, não quer a reforma agrária, mas sim a tensão agrária, de preferência com cadáveres em seu caminho, de modo a dar substância emocional a um discurso retrógrado e decadente. Reforma Agrária não é postulado ideológico, é imperativo do desenvolvimento sustentado. Por isso a CNA a apoia. Por isso o MST e a esquerda fundamentalista não a querem (ABREU, 2010, p.A2).

É nítido no discurso da senadora, uma das principais interlocutoras do agronegócio no Brasil, a estratégia adotada pelo PCA, que consiste na desqualificação dos sujeitos contrários à sua lógica de desenvolvimento. Em outro texto, Kátia Abreu destaca o heroísmo econômico do agronegócio, para ela "o Brasil tem no agronegócio o setor mais dinâmico de sua economia e o principal fator de segurança de suas contas externas" (OESP, 2012^a, p.A3). A senadora, em artigo publicado no jornal Folha de São Paulo, destaca, ainda, que

[...] todo o processo de mobilidade social em nosso país, que permitiu o surgimento e o progresso de diferentes classes sociais, maior transferência de renda e o acesso a bens e produtos de consumo, se deve, fundamentalmente, à estabilização e barateamento dos preços de alimentos. Foram o acesso à tecnologia e a difusão do conhecimento científico aplicado à agricultura que evitaram, todos esses anos, carestia, crise de abastecimento e ameaça à estabilidade política. Ao gastarem menos para alimentar as famílias, urbanas e rurais, puderam viver melhor (ABREU, 2012b, p.B14).

Kátia Abreu, em sua análise, ignora, por exemplo, os dados do Censo Agropecuário de 2006, que revelou ser a agricultura familiar camponesa a principal responsável pelos alimentos produzidos no país e pela geração de empregos no campo. Ou seja, partindo do ponto de vista defendido pela senadora - se for a produção de alimentos a responsável pelo progresso recente do país -, é a agricultura familiar camponesa a grande responsável por todo

o processo de mobilidade social e não o agronegócio, que é e sempre foi baseado na produção de *commodities* destinadas ao mercado externo. A mesma agricultura familiar camponesa, destacada pelo Censo é refutada pela senadora, que a considera atrasada. No texto publicado na Folha de São Paulo, a senadora faz *lobby* favorável à criação de uma política pública que tire do atraso a agricultura familiar brasileira. Para ela, "essa nova política pública, capaz de democratizar o acesso à tecnologia e modernizar a agricultura familiar e as pequenas propriedades pode ser o principal fator de inibição do arcaico que ainda persiste em várias regiões" (ABREU, 2012b). Navarro e Graziano Neto seguem na mesma linha de raciocínio da senadora Kátia Abreu, incluindo, intencionalmente, no mesmo "pacote" a agricultura familiar camponesa e o agronegócio.

A agricultura se transformou, mas manteve seus produtores, o que foi uma façanha. Não houve concentração fundiária, tampouco devastação. Ainda estão preservados, cobertos com vegetação nativa, 61% do território nacional [...] Surpreende a crítica retrógrada que resiste à realidade, supondo nossa agricultura como na época latifundiária. Sem a pujança do campo, com sua elástica oferta de alimentos e matérias primas, a sociedade não teria se urbanizado; nem a economia teria progredido, perdendo-se em suas crises, incluindo a superinflação. O superávit agrícola paga as importações industriais. Os empregos gerados nas agroindústrias espalhadas pelo interior aquecem o comércio e ajudam a criar a classe média que faz prosperar atualmente a nação (NAVARRO; GRAZIANO NETO, 2012, p.139-140).

Na perspectiva do PCA não existe separação entre o agronegócio capitalista e a agricultura familiar camponesa. Essa visão é estratégica e, muito conveniente para o capital que utiliza os resultados alcançados pela agricultura camponesa para justificar o seu modelo de desenvolvimento. Ou seja, quando o capital necessita se reafirmar como "moderno e avançado", utiliza como contraponto a agricultura familiar camponesa, considerada, pelos seus interlocutores, como "arcaica e atrasada", mas quando é necessário justificar sua hegemonia política e econômica, os resultados alcançados pela mesma agricultura "arcaica e atrasada" são enaltecidos, como se tudo pertencesse a um mesmo modelo produtivo. Por isso, o Censo de 2006 foi elucidativo e didático ao separar agricultores familiares e não familiares, o que representou uma afronta aos interesses do capitalismo no campo.

A tese da modernidade do agronegócio, derivada dos avanços tecnológicos do setor, é questionada por Sampaio, que baseado nos ensinamentos de Celso Furtado, explica que o "moderno e avançado" agronegócio tem como base de sustentação as mesmas estruturas do passado. De acordo com Sampaio,

é preciso esclarecer que a resistência à democratização da terra não se atém aos interesses estritamente ligados ao latifúndio improdutivo. O latifúndio produtivo – a grande empresa agrícola moderna – também depende de uma estrutura fundiária concentrada, que bloqueia o acesso do homem pobre a terra, e, em consequência, de um regime legal, que assegure a total disponibilidade das terras aos imperativos da exploração do capital agrário. O problema relaciona-se com o fato de que o caráter itinerante da agricultura subordinada ao agronegócio supõe a presença de grandes reservas de terras seja para repor as terras degradadas seja para abrir novas fronteiras de expansão dos negócios seja ainda como simples reserva de valor (SAMPAIO, 2012, p.9-10).

Sampaio ressalta que o avanço tecnológico não é suficiente para o desenvolvimento desse modelo agrícola, uma vez que o capitalismo agrário no Brasil está, e sempre foi, assentado na concentração fundiária e na necessidade de expansão da fronteira agrícola. Por isso, para ele,

a reforma agrária polariza a luta de classes entre dois polos opostos: de um lado, o latifúndio e seus cúmplices incondicionais – as burguesias brasileiras, o imperialismo e todos os segmentos da pequena burguesia que se beneficiam de privilégios aberrantes; e, de outro, os pequenos proprietários, os arrendatários pobres, os posseiros, os trabalhadores assalariados, os trabalhadores temporários, os sem terras, enfim, todos os homens do campo que vivem de seu próprio trabalho e seus aliados – os trabalhadores urbanos, empregados e desempregados. Em suma, a luta pela terra é um problema de classe. A vitória da reforma agrária depende de mudanças de grande envergadura que desatem a dupla articulação responsável pela perpetuação do padrão de acumulação e dominação do capitalismo dependente (SAMPAIO, 2012, p.12-13).

Sampaio defende que "é urgente a necessidade de uma profunda crítica à teoria e à prática que fundamentaram a luta pela reforma agrária no último período" (Sampaio, 2012, p.39) e ele completa: "a reforma agrária não pode se ater à reivindicação das terras improdutivas sem colocar em questão o caráter socialmente perverso e ambientalmente predatório das terras produtivas" (Sampaio, 2012, p.39). Cubas (2012), em seus estudos sobre a disputa territorial entre camponeses e ruralista em São Paulo, indicou que o avanço do agronegócio é acompanhado pelo avanço da miséria nos municípios onde ele se territorializa e se expande; Bombardi (2012) aponta que o avanço do capital também é acompanhado pelo aumento exponencial do uso de agrotóxicos, sobretudo nas regiões onde as safras de *commodities* agrícolas são maiores. Esta autora destaca uma outra perspectiva do "arcaico e moderno" relacionado com a agricultura brasileira:

[...] notadamente, percebe-se a subordinação da agricultura brasileira ao capital internacional. Arcaico e moderno se fundem: intoxicação, doenças

e mortes, são o outro lado da moeda desta "moderna agricultura" que demanda toneladas de agrotóxicos produzidos com tecnologia de ponta, pelas maiores transnacionais do setor químico mundial (BOMBARDI, 2012, p.11).

Outro assunto que historicamente polariza o debate sobre a Reforma Agrária, refere-se às políticas de obtenção de terras utilizadas pelos governos. No século passado, a discussão estava centrada na priorização dada aos grandes projetos de colonização em detrimento da criação de novos assentamentos para as famílias camponesas sem-terra ou com pouca terra. Nos últimos governos, FHC e Lula, o debate esteve focado na priorização dada à regularização fundiária, sobretudo na região Norte do país, em detrimento da desapropriação de propriedades que não cumpriam com sua função social. Martins, ao analisar a Reforma Agrária no governo FHC, destaca que:

[...] de fato, a regularização fundiária no Brasil é, na maioria dos casos, legítimo ato de reforma agrária. Apenas quem não conhece a realidade social do campo pode supor que a regularização é mero ato administrativo sem maior alcance. A sofrida e sangrenta resistência dos posseiros à sua expulsão violenta da terra para beneficiar grileiros e latifundiários e viabilizar a política de consolidação da aliança da terra com o capital, fator de esvaziamento da reforma, impôs ao Estado brasileiro nos anos mais difíceis e repressivos da ditadura a necessidade de atenuar e redefinir parcialmente o seu projeto fundiário. Foi o que salvou o país de se transformar num território de enclaves do poder absoluto do capital latifundista. Esquecer disso ou não saber disso, desqualifica qualquer análise pretensamente crítica da reforma agrária em andamento. A regularização da situação fundiária dos posseiros de extensas regiões do país foi e é um legítimo ato de reforma agrária porque impõe limites ao processo expropriatório que daria ao país uma estrutura fundiária muito mais concentrada e latifundista do que a atual. (MARTINS, 2000, p.106-107).

Para ele,

A reforma agrária é um tema político que se propõe em termos qualitativos e não em termos quantitativos. Não é o número de desapropriações ou o número de assentamentos em terras desapropriadas ou compradas que definem o perfil da reforma agrária brasileira, sua justeza ou não (MARTINS, 2000, p.109).

Fernandes ressalta que não devemos "desconsiderar que a realização da reforma agrária necessariamente deva desconcentrar a estrutura fundiária, já que um de seus objetivos é democratizar o acesso à terra por meio da distribuição territorial" (Fernandes, 2012, p.4). No entanto, ao considerarmos apenas as desapropriações, conseqüentemente, subjugamos a luta dos povos e comunidades tradicionais que necessitam de outras políticas públicas de

obtenção de terras. Oliveira (2011), como já mencionamos, tem posição contrária à postura adotada, sobretudo, no governo Lula, de utilizar a Regularização fundiária dos camponeses como “pano de fundo” para legitimar a grilagem de terras na Amazônia Legal.

A Reforma Agrária atual deve partir do princípio de que, num contexto de disputa territorial entre modelos de desenvolvimento distintos, as políticas públicas que venham fortalecer o território do campesinato são políticas de Reforma Agrária. No entanto, ao partimos desse princípio, o debate a respeito da subalternidade ou emancipação dos camponeses, resultante da implantação destas políticas, é necessário.

No Brasil, até hoje não ocorreu um enfrentamento direto contra as bases do capitalismo agrário. Sampaio (2012) classifica a Reforma Agrária brasileira como uma política neoliberal, que nunca teve como objetivo modificar a estrutura fundiária, ele apresenta também um posicionamento contrário à regularização fundiária, que teria sido utilizada como estratégia do Estado para amenizar a conflitualidade no campo brasileiro.

Na realidade, o objetivo da reforma agrária neoliberal nunca foi modificar a estrutura fundiária do país, mas apenas empurrar o problema para frente, afastando o risco imediato de uma conflagração no campo, pelo isolamento dos homens pobres em regiões remotas do país. A finalidade oculta - depositar os homens pobres longe da civilização mantendo-os dispersos uns dos outros – foi bem sucedida [...]Ao reduzir o programa fundiário à mera distribuição de lotes de terra e a providências de regularização da propriedade dos posseiros, ignorando propositalmente a necessidade de dar ao assentado assistência técnica, comercial e financeira, os beneficiários da reforma agrária na sua grande maioria nunca superaram o estado de penúria e extrema instabilidade, permanecendo sempre vulneráveis aos ataques do latifúndio e da especulação fundiária (SAMPAIO, 2012, p. 31-32).

O enfoque que Sampaio dá a Reforma Agrária é demasiadamente generalista, pois apesar da Reforma Agrária brasileira não ter enfrentado diretamente as estruturas do capitalismo, ela é uma política pública que nasce dos anseios e reivindicações dos camponeses em todo o país. Algumas alternativas de Reforma Agrária, como a "Reforma Agrária de Mercado", têm como base ideológica o neoliberalismo, mas defender que a Reforma Agrária brasileira em sua totalidade é uma política neoliberal, é ignorar a conflitualidade e a luta que é intrínseca ao cotidiano dos movimentos socioterritoriais brasileiros.

Ao tratar das políticas de obtenção de terras, Navarro afirma que a Reforma Agrária foi descaracterizada nos últimos anos, quando o Estado passou a investir na compra de terras em detrimento das desapropriações.

Sobre este pano de fundo mais geral, no entanto, em anos ainda mais recentes, na presente década, cada vez com maior frequência, o Estado brasileiro tem reduzido suas ações de desapropriação e tem realizado especialmente compras de imóveis para formar os novos assentamentos, pois em face da modernização produtiva estão escasseando aqueles imóveis passíveis de serem arrecadados compulsoriamente para o programa de reforma agrária sob os ditames da Lei. Portanto, menos ainda estamos falando de reforma agrária e, mais, de uma política estatal de compra de terras para fins de formação de novos assentamentos rurais (NAVARRO, 2012, p.37).

A visão de Navarro ignora os estudos sobre as políticas de obtenção de terras (MARTINS, 2001; ROCHA, 2009; SANTOS, 2010; COCA, 2011; FERNANDES, 2012), que afirmam que a Regularização fundiária é a principal política de obtenção de terras no país e, não como entende Navarro, que considera que a regularização é feita pela Compra de terras. Navarro (2012) ainda afirma que a compra de terras, intensificada na região Amazônica, deixa de lado possíveis implicações ambientais que transforma a Reforma Agrária numa ação regional.

[...] o que se chama atualmente no Brasil de reforma agrária apresenta inúmeras contradições e dificuldades de toda ordem. Sobressaem, contudo, dois aspectos que imputam ao processo uma dimensão *farsesca*. Inicialmente, o fato de a ação governamental ter se concentrado, neste período de recente aceleração, em desapropriar ou comprar terras especialmente na região Norte do país. Deixando de lado implicações ambientais (embora sejam estas cada vez mais graves e urgentes), esta preferência geográfica, de fato a opção que restou, em face dos altos preços das terras em outras regiões, está transformando a reforma agrária, na prática, em uma ação regionalizada (NAVARRO, 2012, p.37-38, grifo nosso).

Navarro ignora o fato de que a grande maioria dos territórios da Reforma Agrária, criados na região Norte do país, busca, justamente, responder às implicações ambientais causadas pelo avanço do agronegócio na região. Espalham-se pela Amazônia Legal: Reservas extrativistas, Florestas Nacionais, Assentamentos e Reservas de Desenvolvimento Sustentável, entre muitas outras alternativas criadas para conciliar o desenvolvimento das famílias, que dependem tradicionalmente da natureza, com a preservação e a conservação do meio ambiente. A seguir traçamos um panorama do que está sendo realizado nesses primeiros anos do governo da presidenta Dilma V. Roussef.

5.2 A Reforma Agrária no Governo Dilma

O II PNRA foi a última iniciativa oficial do Estado brasileiro, ainda durante o governo Lula, referente à Reforma Agrária. Como já destacamos, duas versões do plano foram feitas, mas apenas uma foi apresentada à sociedade como medida oficial do governo. No governo Dilma, a Reforma Agrária está sendo tratada como uma política pública de inclusão social e erradicação da pobreza extrema, inserida, mesmo que indiretamente, em diversos programas sociais do governo federal. O primeiro biênio do governo Dilma foi duramente criticado pelo refluxo, na criação de novos territórios da Reforma Agrária, os índices de famílias beneficiadas pela reforma foi o pior dos últimos 16 anos.

A presidenta Dilma Rousseff, durante inauguração de um cooperativa de laticínios no PA Dorcelina Folador, localizado no município de Arapongas/PR, reiterou o atrelamento da Reforma Agrária ao combate da pobreza extrema. A presidenta destacou que é necessário garantir a inclusão dos beneficiados da Reforma Agrária em todos os programas sociais do governo federal e que é fundamental irmos além da distribuição de terras

Nós estamos apostando no Terra Forte casado com a questão do acesso a terra [...] é fundamental o acesso à terra, mas depois do acesso a terra é preciso esse tipo de programa, que é garantir assistência técnica, assegurar aos assentados todos os programas sociais que o governo dá, todos os programas sociais sem exceção, Minha Casa, Minha vida; Bolsa Família; Brasil Carinhoso; PRONATEC [...] Na definição clássica, a Reforma Agrária é a democratização da posse da terra. Nós temos no Brasil hoje um acomodo, sabemos que a Reforma Agrária terá resultados melhores se puder ao mesmo tempo, mudar os padrões de produção. Reforma Agrária e assentamento não é igual a agricultura de subsistência, não é igual. Ela pode ser muito mais. Aqui hoje se provou, que não só pode, como ocorreu, ela é muito mais do que isso²¹.

O Programa Terra Forte visa promover a agroindustrialização dos territórios da Reforma Agrária criados ou reconhecidos pelo INCRA. A coordenação do programa é de responsabilidade do BNDES (Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social) em parceria com a Fundação Banco do Brasil e com os ministérios do Desenvolvimento Agrário, do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, com o INCRA e a CONAB (Companhia Nacional de Abastecimento). No discurso da presidenta fica claro a dimensionalidade que a Reforma Agrária assume em seu governo, ela perpassa a lógica fundiária, mas passa a ser pensada apenas como política de combate à desigualdade social, e não como política de

²¹ Discurso de inauguração da agroindústria no assentamento Dorcelina Folador. Disponível em: <http://www2.planalto.gov.br>.

desenvolvimento territorial. A presidenta ratifica a importância do acesso a terra, mas visa também garantir o desenvolvimento das famílias e combater a pobreza no país, dados do (MDS) Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome apontam que 47% das pessoas que vivem em condição de pobreza extrema são do meio rural. O ministro-chefe da Secretaria Geral da Presidência da República, Gilberto Carvalho, ratificou a posição da presidenta Dilma. Para ele,

não adianta a gente cometer a irresponsabilidade de distribuir muita terra e não permitir que o agricultor encontre na terra uma forma de sobreviver. **É real e, infelizmente, verdadeiro que no Brasil, como já disse, há muitos assentamentos que se transformaram quase que em favelas rurais.** Foi com essa preocupação que a presidenta Dilma fez uma espécie de freio do processo para um repensamento dessa questão da Reforma Agrária e a partir daí, tomarmos um cuidado muito especial em relação ao tipo de assentamento que a gente promove²².

A tese da "favelização dos assentamentos rurais", destacada pelo ministro, mascara parte da responsabilidade sobre Reforma Agrária no país. O fato da grande maioria dos territórios da Reforma Agrária ter sido criado a partir da pressão exercida pelos diversos movimentos socioterritoriais, não exime o Estado da responsabilidade dessa situação suscitada pelo ministro. Estes territórios não se transformaram "em favelas rurais" por vocação e/ou vontade de seus beneficiários, essa condição foi imposta pela ausência de políticas públicas que garantissem o desenvolvimento desses territórios. Isto não retira, também, a responsabilidade das famílias e das instituições que lutaram pela Reforma Agrária, mas é necessário deixar claro a parcela significativa de responsabilidade do Estado brasileiro.

A leitura que pode ser feita desses primeiros anos do governo Dilma é que seu governo não pretende acelerar a criação de novos assentamentos sem a garantia do desenvolvimento das famílias que já foram beneficiadas pela Reforma Agrária. Esse é o principal argumento que vem sendo utilizado pelos interlocutores do governo para justificar a queda no número de famílias beneficiadas pela Reforma Agrária no últimos anos. Gilberto Carvalho destaca que "o programa Terra forte já é consequência desta reflexão e dessa decisão política, de fazer a Reforma Agrária dando, de fato, condições para que cada projeto seja uma referência positiva de como a Reforma Agrária, de fato, dá certo"²³.

²² (Programa Bom dia Ministro, 08/02/2013. Disponível em: <[http://www. secretariageral.gov.br](http://www.secretariageral.gov.br)>, grifo nosso).

²³ Programa Bom dia Ministro, 08/02/2013. Disponível em: <http://www. secretariageral.gov.br>

5.3 A concepção de Reforma Agrária dos movimentos socioterritoriais e das instituições

Analizamos, neste ponto, a concepção atual da reforma agrária de algumas instituições, como a CONTAG - Confederação Brasileira dos Trabalhadores na Agricultura, INCRA, ABRA - Associação Brasileira de Reforma Agrária, e de movimentos socioterritoriais, como o MST e a Via Campesina. O MST, principal movimento socioterritorial do Brasil, nas últimas décadas, vem defendendo que:

[...] a nação, por meio do Estado, do governo, das leis e da organização de seu povo deve zelar permanentemente, pela soberania, pelo patrimônio coletivo e pela sanidade ambiental. É preciso realizar uma ampla Reforma Agrária, com caráter popular, para garantir acesso à terra para todos os que nela trabalham. Garantir a posse e uso de todas as comunidades originárias, dos povos indígenas, ribeirinhos, seringueiros, geraiszeiros e quilombolas. Estabelecer um limite máximo ao tamanho da propriedade de terra, como forma de garantir sua utilização social e racional. É preciso organizar a produção agrícola nacional tendo como objetivo principal a produção de alimentos saudáveis, livres de agrotóxicos e organismos geneticamente modificados (transgênicos) para toda a população, aplicando assim o princípio da soberania alimentar. A política de exportação de produtos agrícolas deve ser apenas complementar, buscando maior valor agregado possível e evitando a exportação de matérias-primas (MST, 2009).

O conceito de Reforma Agrária do MST abrange uma grande parte das reivindicações dos movimentos socioterritoriais. Todavia, como já ressaltamos, a correlação de forças atual, isto é, favorável ao agronegócio e a expansão do capitalismo no campo brasileiro, não favorece a implantação de um projeto de Reforma Agrária que afetaria diretamente o *status quo*.

Para a CONTAG, a Reforma agrária "continua sendo uma política fundamental para romper com o desenvolvimento excludente, eliminar as desigualdades e para responder à necessidade de aumentar a produção de alimentos" (CONTAG, 2010, p.20), significando um direito dos povos que vai além da destinação de terras.

[...] reforma agrária tem uma importância que vai além da destinação de um espaço produtivo para os trabalhadores e trabalhadoras rurais, significando um direito dos povos, comunidades e países ao modo de viver, de produzir e de conservar a biodiversidade. Neste sentido, o acesso à terra deve partir da garantia da sua função socioambiental, reconhecendo os recursos naturais como fontes indispensáveis de vida e defesa dos direitos humanos (CONTAG, 2010, p.64).

A perspectiva de Reforma Agrária da CONTAG, assim como a do MST, é ampla, englobando vários aspectos, como, por exemplo, a conciliação do desenvolvimento com a produção e conservação da biodiversidade. Entretanto, essa concepção também vai de encontro a hegemonia do capitalismo agrário.

A Via Campesina, movimento camponês territorializado mundialmente, tem na Soberania Alimentar um dos principais objetivos da política de Reforma Agrária.

La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos sanos y culturalmente adecuados, producidos mediante métodos sostenibles, así como su derecho a definir sus propios sistemas agrícolas y alimentarios. Desarrolla un modelo de producción campesina sostenible que favorece a las comunidades y su medio ambiente. Sitúa las aspiraciones, necesidades y formas de vida de aquellos que producen, distribuyen y consumen los alimentos en el centro de los sistemas alimentarios y de las políticas alimentarias, por delante de las demandas de mercados y empresas. La soberanía alimentaria da prioridad a la producción y consumo local de alimentos. Proporciona a un país el derecho de proteger a sus productores locales de las importaciones baratas y controlar la producción. Garantiza que los derechos de uso y gestión de tierras, territorios, agua, semillas, ganado y biodiversidad estén en manos de quien produce alimentos y no del sector empresarial. Así, la implementación de una auténtica reforma agraria constituye una de las prioridades del movimiento campesino (Via Campesina, 2011).

Nessa perspectiva, a Soberania Alimentar propiciaria o desenvolvimento endógeno dos locais onde a Reforma Agrária fosse implementada, alinhando a produção de alimentos saudáveis com o desenvolvimento territorial das famílias beneficiadas e, garantindo que a gestão das terras, territórios, água, sementes, pecuária e a biodiversidades estejam nas mãos de quem produz alimentos e não nas mãos do agronegócio.

No INCRA, a visão de Reforma Agrária está pautada na definição do Estatuto da Terra (1964) e do II PNRA. Conforme o instituto:

[...] reforma agrária é o conjunto de medidas para promover a melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de posse e uso, a fim de atender aos princípios de justiça social, desenvolvimento rural sustentável e aumento de produção. [...] Na prática, a reforma agrária proporciona: A desconcentração e a democratização da estrutura fundiária; A produção de alimentos básicos; A geração de ocupação e renda; O combate à fome e à miséria; A diversificação do comércio e dos serviços no meio rural; A interiorização dos serviços públicos básicos; A redução da migração campo-cidade; A democratização das estruturas de poder; A promoção da cidadania e da justiça social [...] De acordo com as diretrizes estabelecidas no II Programa Nacional de Reforma Agrária, implantado em 2003, a reforma agrária executada pelo Incra deve ser integrada a um projeto nacional de desenvolvimento, massiva, de qualidade, geradora de trabalho e produtora de alimentos (INCRA,2011)

É destacado ainda que "o que se busca com a reforma agrária atualmente desenvolvida no País é a implantação de um novo modelo de assentamento, baseado na viabilidade econômica, na sustentabilidade ambiental e no desenvolvimento territorial" (INCRA, 2011).

Gerson Teixeira, atual presidente da ABRA, destaca a "periferização da política de Reforma Agrária", ao analisar o processo de sucateamento do INCRA. Para ele,

[...] além de refletir a periferização política da reforma agrária, a situação de sucateamento do Incra reflete também, a exemplo do que ocorre com várias outras instituições do governo federal, o resultado das reformas neoliberais empreendidas pelo governo FHC. Esse governo promoveu a distinção ridícula entre carreiras de Estado e de governo, criando uma burocracia de segunda classe da qual o Incra faz parte. Para restabelecer um padrão mínimo da sua capacidade operacional para a missão da reforma agrária, haveria a necessidade de várias medidas do governo, tais como a requalificação profissional, concurso público para a reposição do enorme hiato de quadros que se aposentaram ou estão em processo; revisão das desigualdades remuneratórias internas; e definição de plano de cargos e salários compatíveis com a missão. Além disso, o Incra precisa de modernização tecnológica e de condições de logística capaz de dar suporte às suas atividades (TEIXEIRA, 2012).

A leitura de Teixeira coloca em cheque a capacidade do INCRA de colocar em prática sua visão de Reforma Agrária. A depredação do instituto e seu fatiamento político entre os partidos que compõem a base governista dificultam a realização da Reforma Agrária no país. Teixeira explica, ainda, que:

[...] por conta disso, o restante do corpo do Incra não responde à cabeça, criando, assim, situação insuperável de impasse administrativo. Nos estados, os dirigentes do Incra respondem aos grupos que lhes dão sustentação, por vezes simplesmente sobrepondo o comando central. Assim, o Incra foi se transformando em uma verdadeira confederação de autarquias estaduais para atender a interesses locais, em muitos casos, descolados do projeto nacional de reforma agrária (TEIXEIRA, 2012).

A seguir, destacamos o ponto de vista dos principais atores desse processo. Sendo que durante o trabalho de campo, questionamos os beneficiados pela Reforma sobre a importância dessa política pública e sobre as principais dificuldades encontradas nesse processo.

5.4 A Reforma Agrária na perspectiva dos beneficiários

Neste tópico, destacamos a visão de alguns dos beneficiados pela Reforma Agrária no país. Nas entrevistas realizadas durante o trabalho de campo uma questão esteve presente, ela diz respeito ao sentido e à importância da Reforma Agrária na vida dessas pessoas. As respostas a essa questão trazem consigo elementos importantes que devem ser considerados ao analisarmos a Reforma Agrária brasileira. Seu Gabriel, assentado do PA 13 de maio, localizado na cidade de Japarutuba/SE, destaca, por exemplo, um outro caráter da Reforma Agrária, que passa despercebido em muitas análises. Ele conta que:

Praticamente eu nasci nos canaviais[...] Só que eu nunca gostei de canavial. Trabalhava porque era o jeito, mas gostar mesmo eu nunca gostei né. E assim, o povo fala em escravidão. A escravidão tá na mente de um povo. A escravidão nunca vai acabar porque a escravidão tá na mente de um povo. Ficou assim na mente de um povo. Porque eu digo assim, eu me libertei da escravidão, porque eu tô com quatorze anos que eu tô na Reforma Agrária, faz quatorze anos que eu não pego no cabo de um facão pra limpar cana pro usineiro. Aí o cara diz assim: - “Mas você passa dificuldade”. Claro! E antes eu não cortava cana e tinha dificuldade maior pra mim? Porque eu trabalhava, saía em casa de madrugada, chegava à noite. Só comia lá sentado [...] no sol. Bebia água quente [...] E o pouco que eu ganhava não dava pra eu me alimentar bem. Hoje o pouco que eu ganho eu me alimento bem, porque eu garanto, eu corro atrás, na hora da minha sobrevivência eu corro atrás é na terra. Eu trago pra minha mesa aquilo que eu produzo. Eu posso não ter dinheiro, mas minha barriga cheia eu tenho. Eu tenho uma coisa comigo chamada liberdade. Quatorze anos que o carro não chega, para o carro na minha porta: - “Bora rapaz, pega o facão e a cabaça, vamos simhora logo, o outro tá lá parado”. O cabra não chega na minha porta mais né. Meus filhos sai de casa, pega o ônibus aqui na porta pra ir pro colégio e eu vejo quando eles entra dentro do ônibus. Quando eles volta eu vejo como meus filhos desce do ônibus. Eles têm liberdade pra viver aqui dentro, eu acompanho o desenvolvimento dos meus filhos, eu vou pra onde eu quero, eu como o que quero, trabalho a hora que quero. Eu posso dizer como pobre, eu como do que quero. Porque lá no canavial eu era obrigado levar às vezes um peixe com farinha ou levar tripa assada, que o que eu ganhava não dava pra comer uma comida privilegiada²⁴.

O relato de Seu Gabriel nos revela a face libertadora da Reforma Agrária. Mesmo que atualmente as condições de vida não estejam de acordo com suas pretensões, a liberdade que a Reforma Agrária propiciou, no seu entendimento, não existe equivalente. Aspectos, como o trabalho, o direito de ir e vir, o desenvolvimento dos filhos, o acesso a uma alimentação saudável, demonstram o impacto que a política de Reforma Agrária, mesmo que incompleta, alcançou.

²⁴ Entrevista com Seu Gabriel em dezembro de 2012.

Outro aspecto interessante, destacado por Seu Gabriel, aparece quando ele afirma que está há *quatorze anos na Reforma Agrária*, a vida dele está separada por estes dois períodos: o anterior à sua "entrada" na Reforma Agrária, caracterizado pela falta de liberdade e pelas más condições de vida e, o período onde ele se encontra “na” Reforma Agrária, num contexto onde grande parte das mazelas que afligiam sua vida foram em parte superadas.

Nas fotos a seguir, destacamos a residência de Seu Gabriel, que retrata um pouco da dificuldade atual enfrentada por ele e por sua família e a produção de alimentos no seu lote, que é um dos elementos ressaltados e que justifica o sentido de liberdade atribuído à Reforma Agrária.

Foto 15 - Sergipe - PA 13 de Maio - Lote do Seu Gabriel



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Foto 16 - Sergipe - PA 13 de Maio - Produção de Alimentos de Seu Gabriel



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Foto 17 - Sergipe - PA 13 de Maio - Produção de Alimentos de Seu Gabriel



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Foto 18 - Sergipe - PA 13 de Maio - Criação de animais de Seu Gabriel



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Dona Juraci, assentada no PA Itapuí/Meridional, na cidade de Nova Santa Rita/RS, compreende a Reforma Agrária como um processo mais amplo, que vai além do acesso a terra, um processo contínuo onde o enfrentamento e a luta por direitos continua mesmo após a conquista do lote. Eis o que relata Dona Juraci:

Vou falar que é meu sonho que um dia eu tive acontecer né. A reforma agrária pra mim, pra dar certo, é fazer a distribuição da terra e dar terra pra quem quer trabalhar mesmo de verdade e dar as condições, e não jogar a família em cima da terra e dizer: “se vira aí”. É assentamento? É assentamento, é direito: à saúde, à educação, à moradia. E pra isso é fazer um projeto mesmo de reforma agrária com estrada, com casa e com linha de crédito dentro dos seus limites, das suas condições de produção²⁵.

²⁵ Entrevista com Dona Juraci em fevereiro de 2012.

Foto 19 - Rio Grande do Sul - PA Itapuí/Meridional - Lote da Dona Juraci



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

Dona Juraci complementa, salientando a importância das políticas públicas com ênfase para o acesso à água para produção, para que o processo de Reforma Agrária obtenha sucesso.

Porque nós no movimento sempre defendemos né, a terra nós queremos pra trabalhar. Por isso que nós nunca exigimos o título da terra, não precisa ter título, porque se eu tenho [...] eu tenho o mesmo crédito. Mas pra isso acontecer a família tem que ter condições de morar. Tem que ter água, que hoje a maioria do problema na produção é a água, aonde a família não tiver a água tu não consegue ter produção. Por isso que a irrigação é importante. Esse projeto por família, cinco hectare irrigado é...se isso acontecer nós vamos conseguir dar um salto de qualidade na questão da reforma agrária pra poder dar sustentação pros nossos assentamentos²⁶.

²⁶ Entrevista com Dona Juraci em fevereiro de 2012.

Foto 20 - Rio Grande do Sul - PA Itapuí/Meridional – Preparo da carne bovina



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012.

O problema relatado por Dona Juraci, sobre a falta de irrigação nos assentamentos, foi encontrado em outros territórios visitados. Há casos onde os assentamentos estão cercados por cursos d' água e mesmo assim as famílias padecem pela falta desse recurso. Muitas delas conseguem por conta própria, ou em pequenas associações, viabilizar a infraestrutura necessária para a irrigação em seus lotes. Essa realidade beira ao absurdo e é uma pequena amostra da falta de planejamento e gestão por parte do Estado e das instituições competentes.

Claudelei Torrent Lima, assentado no PA Celso Furtado, em Quedas do Iguaçu/Paraná, relata sobre o impacto que a Reforma Agrária teve para o desenvolvimento de seu município,. Ele destaca que:

eu até conversava com um jornalista e esse jornalista perguntou: “Mas mudou realmente a vida do povo de Quedas do Iguaçu com a reforma agrária ou não?”. Foi a pergunta que o cara fez. Falei “eu não vou te responder. Tu vai lá no comerciante e peça uma foto do comércio dele em noventa e nove e vê se não tem um prédio novo construído e uma frota nova de carro”. Da onde que saiu? Parte é do crescimento do país, que o Brasil cresce e Quedas do Iguaçu não ta fora do Brasil, mas a outra parte é de nossa responsabilidade, é de responsabilidade do assentamento. Porque

se você vai analisar hoje, cada assentado recebeu vinte e um mil reais de PRONAF. O que acontece? O assentado pega esse vinte e um mil, mas ele pega no bolso e devolve...quem que ta com o dinheiro, quem ficou com o dinheiro hoje realmente? O comércio de Quedas, porque as pessoas pegou esse dinheiro e já repassou pro comércio²⁷.

Essa dimensão da Reforma Agrária apontada por Claudelei reforça o impacto econômico local da Reforma Agrária. Para ele, além desse impacto, a Reforma Agrária tem um caráter de transformação social muito significativo e, assim como relatado por Seu Gabriel, Claudelei ressalta o sentido libertador que a Reforma Agrária propiciou. Segundo Claudinei,

eu acho que a reforma agrária ela transforma né a vida social das pessoas. Então se a gente analisar, eu em noventa e nove estava debaixo de um barraco de lona. Então o que mudou na minha vida hoje? Hoje eu tenho família, tenho filhos, tão na escola, moro debaixo de uma casa razoavelmente bem, me sinto feliz de poder ter conquistado meu pedaço de terra e hoje eu tenho tudo aquilo que eu sonhei. Então esse é o resultado positivo da reforma agrária, ela resgata o sonho das pessoas e que vira realidade né. Então acho que essa conquista é enorme²⁸.

Foto 21 - Paraná - PA Celso Furtado - Lote de Claudelei T. Lima



Fonte: Herivelto F. Rocha - Trabalho de Campo, 2012

²⁷ Entrevista realizada com Claudinei Torrent Lima em fevereiro de 2012.

²⁸ Entrevista realizada com Claudinei Torrent Lima em fevereiro de 2012.

A Reforma Agrária na atualidade é constituída por grande parte dos elementos abordados neste trabalho e por aspectos que perpassam o âmbito da nossa pesquisa. Este debate, que transita entre a negação e a necessidade desta política, somado às reivindicações dos movimentos socioterritoriais e complementado pela realidade, materializada nos depoimentos dos beneficiados dessa política pública, afirma a necessidade de atualizarmos a discussão em relação à Reforma Agrária. Ignorar que esse processo no Brasil é um tema atual e, que conceitualmente não precisa ser revisto, é um grande equívoco.

6 Políticas Públicas e a Reforma Agrária

Neste capítulo, analisamos as políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento dos territórios da Reforma Agrária Brasileira. No “Dicionário de Política” de Norberto Bobbio, a política em sua acepção moderna é definida como "atividade ou conjunto de atividades que, de alguma maneira, têm como termo de referência a polis, ou seja, o Estado"; em sua visão clássica, o conceito de Política é entendido “como forma de atividade ou de práxis humana” e “está estreitamente ligado ao poder” (BOBBIO, 1998 p.954); já o poder, na concepção de Bobbio, está relacionado com a

[...] capacidade ou a possibilidade de agir, de produzir efeitos. Tanto pode ser referida a indivíduos e a grupos humanos como a objetos ou a fenômenos naturais (como na expressão Poder calorífico, Poder de absorção). Se o entendermos em sentido especificamente social, ou seja, na sua relação com a vida do homem em sociedade, o Poder torna-se mais preciso, e seu espaço conceptual pode ir desde a capacidade geral de agir, até à capacidade do homem em determinar o comportamento do homem: Poder do homem sobre o homem. O homem é não só o sujeito mas também o objeto do Poder social (BOBBIO; MATTEUCCI; PASQUINO 1998, p.934).

O poder é “uma espécie de mola da política” (Nogueira, 2010, p.26). A política seria em essência a relação entre o Estado e a práxis humana, produzida por indivíduos ou grupos humanos que objetivam o poder social (controle dos homens). Hanna Arendt defende que “a política surge no entre-homens; portanto, totalmente fora dos homens. Por conseguinte não existe nenhuma substância política original. A política surge no intra-espaço e se estabelece como relação”(ARENDT, 2009, p.23). Ou seja, a política é concebida a partir das relações sociais. Marco A. Nogueira explica que:

[...] a política é um espaço onde indivíduos e grupos postulam a condição de determinar a conduta, as orientações e as opções dos demais. Costuma ser praticada com base num arsenal enorme de recursos: por meio da força, da coação, da ameaça, da sedução e do ocultamento; com o uso intensivo da sagacidade, da inteligência, da sensibilidade, do jogo com paixões e emoções. É um campo de luta, uma câmara que amplifica e viabiliza a disputa pelo controle dos mecanismos de comando e opressão, a ponto mesmo de muitas vezes levar os interesses à hostilidade, ao choque aberto, à guerra [...] Ela é, na verdade, o principal instrumento para que se possa pensar o social como espaço organizado: espaço instituído, construído, articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias (NOGUEIRA, 2010, p. 28-29)

No campo brasileiro, o campesinato e o agronegócio postulam a condição de determinar a conduta da política agrícola-fundiária nacional. A política pública é um dos

meios utilizados por esses dois grupos, na criação, recriação e fortalecimento dos seus respectivos territórios, dentro de um jogo político articulado por conflitos, antagonismos e hegemonias.

É essa relação dialética que objetivamos analisar neste capítulo, partindo do princípio de que a política pública é um elemento fundamental para o desenvolvimento territorial brasileiro. Desenvolvimento territorial, que deve ser "construído participativamente, reconhecendo-se os diferentes sujeitos, os distintos interesses, os anseios, os sonhos, as necessidades; os tempos e os territórios; as temporalidades, as territorialidades e a conquista de autonomia" (SAQUET, 2007, p.177).

O estudo das políticas públicas, *policy analysis*, teve início nos Estados Unidos durante a década de 1950. Na Europa, a preocupação com o estudo específico dos ramos da política passa a existir a partir da década de 1970. No Brasil, os estudos sobre as políticas públicas são recentes. Nesses estudos, a ênfase está relacionada com a análise das estruturas e instituições. Nos países de língua inglesa existem dois termos relacionados com a definição de política, são eles: *politics* e *policy*. O termo *politics* diz respeito à atividade política dos encarregados de exercer a função do político, como os deputados, senadores, prefeitos. Leonardo Secchi explica que "esse sentido de política talvez seja o mais presente no imaginário das pessoas de língua portuguesa: o de atividade e competição política" (Secchi, 2010, p.1). Já o termo *policy* tem o sentido estritamente relacionado com o que nós compreendemos como política pública. Na visão de Secchi,

[...] uma política pública é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público [...] uma política pública é uma orientação à atividade ou à passividade de alguém; as atividades ou passividades decorrentes dessa orientação também fazem parte da política pública; uma política pública possui dois elementos fundamentais: intencionalidade pública e resposta a um problema público; em outras palavras, a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante (SECCHI, 2010, p.2).

A Reforma Agrária, nesse sentido, é uma política que emana da necessidade de enfrentamento de um problema público relacionado com as mazelas geradas pelo avanço do agronegócio no campo brasileiro. Ela é parte de uma intencionalidade pública, da luta dos diversos movimentos socioterritoriais. No passado, a Reforma Agrária (clássica) era um problema público que não se restringia apenas ao campesinato, ela era parte de um acordo entre burguesia e campesinato que visava o desenvolvimento interno das forças produtivas de um determinado país ou região. Para João Pedro Stedille, liderança nacional do MST, o

tempo da Reforma Agrária Clássica, baseada na desconcentração fundiária, passou, ele explica que,

[...] não temos força pra isso, e a burguesia não tem interesse. A reforma agrária popular está sofrendo uma mudança paradigmática [...] A conjuntura mudou, continua, e a disputa pela terra deve se transformar em disputa pelo território, significando terra, biodiversidade, florestas, água, recursos naturais, e pelas concepções produtivas e culturais, principalmente no que tange a qualidade e a saúde dos alimentos²⁹.

Uma característica comum a todos os territórios da Reforma Agrária no Brasil é a luta, seja ela como forma de resistência na terra, ou como forma de acesso a terra. O processo de acesso a terra se dá, principalmente, na luta dos trabalhadores sem-terra ou com pouca terra. O processo de resistência é parte da luta das comunidades tradicionais (ribeirinhos, extrativistas, fundo de pasto, quebradeiras de coco e etc.) que buscam nas políticas públicas uma alternativa para o desenvolvimento dos seus territórios. Portanto, o processo de luta por política públicas é condição *sine qua non* do cotidiano das famílias camponesas em todo o país.

De acordo Secchi (2010), existem duas abordagens predominantes na análise das políticas públicas. A primeira diz respeito à abordagem estadista, onde o Estado monopoliza a criação de políticas públicas. "Segundo essa concepção, o que determina se uma política é ou não 'pública' é a personalidade jurídica do ator protagonista" (Secchi, 2010 p.2). A segunda abordagem entende que qualquer ator político, como ONGs, Movimentos Sociais, Igreja e etc., podem ser os protagonistas das políticas públicas. Maria das Graças Ruas considera que,

[...] embora as políticas públicas possam incidir sobre a esfera privada (família, mercado, religião), elas não são privadas. Mesmo que entidades privadas participem de sua formulação ou compartilhem sua implementação, a possibilidade de o fazerem está amparada em decisões públicas, ou seja, decisões tomadas por agentes governamentais, com base no poder imperativo do Estado (Ruas, 2009, p.20).

A concepção de políticas públicas defendida por Ruas é centrada no protagonismo do Estado. A Reforma Agrária no Brasil é uma política pública onde o protagonismo foge à lógica centralizada no Estado. Como já demonstramos, ela parte de uma reivindicação dos

²⁹ Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2013/07/para-joao-pedro-stedile-tempo-da-reforma-classica-passou/>

movimentos socioterritoriais que reivindicam a sua implementação, que no Brasil se materializou de duas formas: marginal e conservadora.

A Reforma Agrária brasileira é, portanto, um misto entre a ação do Estado e o protagonismo dos movimentos socioterritoriais. Não é possível analisar a Reforma Agrária considerando apenas o Estado como ator político, nem ao contrário, levando em conta apenas o protagonismo dos movimentos socioterritoriais, porque a Reforma Agrária se constituiu em um processo dinâmico e constante, que não se encerra com o acesso ou a garantia a terra. Nesse sentido, as universidades, os movimentos sociais e socioterritoriais, a Igreja e etc. desempenham um papel fundamental na elaboração e, em alguns casos, na execução das políticas públicas intrínsecas à Reforma Agrária no país. Fernandes (2012) destaca a existência de, ao menos, duas possibilidades de políticas públicas relacionadas com o desenvolvimento territorial do campesinato brasileiro. A primeira refere-se às políticas públicas de caráter compensatório, de subalternidade, e a segunda diz respeito às políticas públicas com o viés emancipatório.

No Brasil, nas últimas três décadas surgiram diversas políticas públicas de caráter emancipatório e compensatório. Estes estilos de políticas são relativos a correlação de forças que definem os destinos da população subalterna rural e urbana. O protagonismo dessa população é condição essencial para as organizações que querem defender suas intencionalidades e interesses, de modo propositivo. As políticas compensatórias, quase sempre, são elaboradas de cima para baixo com o objetivo de controle político das populações subalternas. As políticas emancipatórias, quase sempre, são elaboradas de baixo para cima com o objetivo de construir autonomias relativas e formas de enfrentamento e resistência na perspectiva de superação da subalternidade (FERNANDES, 2012, p. 2-3).

A política pública compensatória busca incluir o camponês no sistema capitalista de produção. As políticas públicas compensatórias são idealizadas dentro do Paradigma do Capitalismo Agrário, elas buscam subjugar o campesinato e seu modo de vida, o imperativo desse tipo de política pública é a subalternidade. O "enfrentamento do problema público", dentro dessa perspectiva, não visa solucionar o problema que é gerado pelo próprio capitalismo. Uma política pública que resolveria a Questão Agrária brasileira iria de encontro com os interesses capitalistas. Por isso, num contexto onde a correlação de forças é contrária à Reforma Agrária, é difícil supor que as políticas públicas possam ser opostas às forças do capital. Fernandes explica, ainda, que

[...] a subalternidade está diretamente relacionada com políticas de dominação formuladas pelo poder hegemônico e a resistência tem que ser construída com políticas emancipatórias a partir das instituições

interessadas. Para uma *perspectiva revolucionária* é preciso um modelo de desenvolvimento camponês construído também no movimento da reforma agrária, como forma de enfrentamento, não aceitando o modelo hegemônico do agronegócio. A história da luta pelo território camponês no Brasil não pode abrir mão da reforma agrária em movimento, acirrando as conflitualidades como diálogo possível, porque o agronegócio não consegue imaginar, dialogar e não aceita a emancipação dos territórios camponeses e indígenas (FERNANDES, 2012, p.14-15).

A política pública emancipatória tem como objetivo propiciar o desenvolvimento dos territórios reformados. No geral, são políticas propositivas, reivindicadas e, em alguns casos, elaboradas pelos próprios beneficiários. As políticas públicas de caráter emancipatório buscam romper com a subordinação, esse é o objetivo central das políticas compensatórias. No Brasil, algumas políticas públicas possuem esse caráter emancipatório, como o PRONERA (Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária); já em outras, mesmo que em seus intuitos, ou até mesmo na nomenclatura, esteja explícita a ideia de emancipar o campesinato, o objetivo central é a manutenção do *status quo* baseado na subordinação do campesinato, como, por exemplo, no PAC (Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária). A seguir, apresentamos um quadro síntese com as principais políticas públicas relacionadas com a Reforma Agrária brasileira.

Quadro 4 – Brasil – Políticas Públicas de Reforma Agrária

Sigla	Nome	Ano	Área	Objetivos	Fonte
PRONERA	Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária	1998	Educação	Tem como objetivo geral fortalecer a educação nas áreas de Reforma Agrária estimulando, propondo, criando, desenvolvendo e coordenando projetos educacionais, utilizando metodologias voltadas para a especificidade do campo, tendo em vista contribuir com a promoção do desenvolvimento (Fonte: Lacerda e Santos, 2010, p.23).	PORTARIA Nº10/1998 MINISTÉRIO EXTRAORDINÁRIO DA POLÍTICA FUNDIÁRIA
PRONAF	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar	1996	Crédito	O Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) financia projetos individuais ou coletivos, que gerem renda aos agricultores familiares e assentados da reforma agrária (Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar).	DECRETO PRESIDENCIAL Nº1.946/1996

PAA	Programa de Aquisição de Alimentos	2003	Comercialização	O PAA visa fortalecer a agricultura familiar camponesa, colaborando com o enfrentamento da fome e da pobreza no Brasil, baseado em mecanismo de comercialização de aquisição direta de produtos, agregando valor à produção (Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar).	LEI 10.696/2003 ART. 19
PNAE	Programa de Nacional de Alimentação Escolar	2009	Comercialização	O PNAE objetiva fornecer alimentação escolar para os alunos de toda a educação básica matriculados em escolas públicas e filantrópicas. Um dos seus pilares é a universalidade e a ampliação do atendimento (Fonte: Balanço de governo 2003-2010).	LEI 11.947/2009
TERRA FORTE	Programa de incentivo à agroindustrialização de assentamentos da reforma agrária	2013	Industrialização	O Terra Forte tem por objetivo apoiar e promover a agroindustrialização de assentamentos da reforma agrária em todo o país (Fonte: Secretaria Geral da Presidência da República).	SECRETARIA GERAL DA PRESIDENCIA DA REPÚBLICA
PNPB	Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel	2004	Produção	Tem como o objetivo de implementar de forma sustentável a produção e o uso do biodiesel visando propiciar o desenvolvimento regional e baseado na inclusão sócio-produtiva das famílias que fazem parte do programa (Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar).	SECRETARIA DA AGRICULTURA FAMILIAR/MDA
PRONATER	Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural	2010	Produção	O programa visa melhorar a renda e a qualidade de vida das famílias rurais por meio do aperfeiçoamento dos sistemas de produção, de mecanismos de acesso a recursos, serviços e renda, de forma sustentável (Fonte: Secretaria da Agricultura Familiar).	LEI 12.188/2010
PAC	Programa de Consolidação e Emancipação de Assentamentos Resultantes da Reforma Agrária	2000	Emancipação	O PAC busca consolidar e desenvolver os assentamentos para que sejam independentes e integrados ao segmento da agricultura familiar.	INCRA

PMCMV	Minha Casa Minha Vida	2003	Infraestrutura	Visa incluir os agricultores e familiares assentados, beneficiários do Programa Nacional de Reforma Agrária-PNRA, entre os possíveis beneficiários do Programa Nacional de Habitação Rural – PNHR, integrante do Programa Minha Casa, Minha Vida – PMCMV (Fonte: Portaria interministerial nº 78 de 8 de fevereiro 2013)	MINISTÉRIO DAS CIDADES
PLPT	Luz para todos	2003	Infraestrutura	O programa Luz para todos é parte do Programa Brasil Sem Miséria. O Luz para todos tem como intuito universalizar o acesso e uso da energia elétrica. Este programa é destinado a propiciar o atendimento em energia elétrica a parcela da população do meio rural que não possui acesso a esse serviço público (Fonte: Ministério da Integração Nacional).	DECRETO Nº4.873/2003
_____	Água para todos	2011	Infraestrutura	O Água para Todos é parte do Programa Brasil Sem Miséria. Visa implantar soluções (cisternas; sistemas simplificados coletivos para o consumo humano; água para produção; e irrigação para pequenas propriedades), que garantam o acesso à água à população rural, em especial, às famílias que vivem em condições precárias (Fonte: Ministério da Integração Nacional).	DECRETO Nº 7.535/2011

Organização: Herivelto Fernandes Rocha, 2013.

Nesta parte, buscamos abordar as políticas que tenham alguma relação com as dimensões: agrícola, industrial, financeira e mercantil dos territórios da Reforma Agrária no Brasil. Fernandes e Welch (2008), baseados na análise de Davis e Goldberg sobre o *agribusiness* (agronegócio), explicam que o movimento e as políticas dos sistemas do agronegócio têm relação direta com a consolidação deste modelo de desenvolvimento.

O movimento deste complexo e suas políticas formam um modelo de desenvolvimento econômico controlado por corporações transnacionais, que trabalham com um ou mais commodities e atuam em diversos outros setores da economia. Compreendemos que essa condição confere às

transnacionais do agronegócio um poder extraordinário que possibilita a manipulação dos processos em todos os sistemas do complexo (FERNANDES E WELCH, 2008, p.48).

No estudo sobre o agronegócio da laranja nos Estados Unidos e no Brasil, Fernandes e Welch (2008) analisaram o controle do agronegócio sobre os sistemas agrícola, industrial, financeiro e mercantil. Para os autores,

o sistema agrícola do agronegócio é distinto do sistema agrícola do campesinato. No sistema agrícola do agronegócio, a monocultura, o trabalho assalariado e produção em grande escala são algumas das principais referências. No sistema agrícola camponês, a biodiversidade, a predominância do trabalho familiar e a produção em pequena escala são algumas das principais referências. Com esta leitura estamos afirmando que o sistema agrícola camponês não é parte do agronegócio; todavia, como o capital controla a tecnologia, o conhecimento, o mercado, as políticas agrícolas etc., os camponeses estão subalternos. O campesinato pode produzir a partir do sistema agrícola do agronegócio, contudo, dentro dos limites próprios das propriedades camponesas, no que se refere à área e escala de produção. Evidente que a participação do campesinato no sistema agrícola do agronegócio é uma condição determinada pelo capital. (FERNANDES E WELCH, 2008, p.49).

Cabe neste texto suscitar duas questões importantes, são elas: é possível afirmarmos a existência de um sistema camponês nos moldes do sistema do agronegócio? As dimensões desse possível sistema camponês são as mesmas do agronegócio?

Fernandes e Welch (2008) defendem a existência dos dois sistemas e ressaltam que existe uma distinção entre eles, enquanto no sistema do agronegócio a monocultura, a produção em grande escala e o trabalho assalariado são as principais características; no campesinato essas referências dizem respeito à biodiversidade e à produção em pequena escala de base familiar. No Brasil, podemos destacar, ainda, que no sistema do agronegócio predominam: a produção de mercadorias (commodities) direcionadas para exportação; o uso intensivo de insumos e defensivos químicos; e a precarização do trabalho³⁰. No sistema camponês, o intuito principal é a subsistência, o excedente produtivo, na imensa maioria dos casos, é destinado ao mercado local, quando no muito ao regional ou ao nacional, em raríssimos casos busca-se no mercado internacional uma alternativa de renda.

De acordo com o estudo “O Censo Agropecuário de 2006 e a Reforma Agrária” (MARQUES; DEL GROSSI; FRANÇA, 2012), quase 598 mil estabelecimentos

³⁰ De acordo com o site “Repórter Brasil” 497 propriedades ligadas ao agronegócio fazem parte da “Lista do Trabalho Escravo”, nestas propriedades mais de 10 mil trabalhadores foram resgatados em condições análogas à escravidão

recenseados tiveram origem na Reforma Agrária brasileira, totalizando uma área de 29 milhões de hectares. Destes 29 milhões de hectares, 31% (9,1 milhões de hectares) são constituídos por matas e florestas nativas, os 23,4 milhões restantes estão divididos da seguinte maneira: 4% (881,5 mil hectares) são formados por sistema agroflorestais; 18% (4,1 milhões) por lavouras; e 59% (13,7 milhões de hectares) por pastagens. Verifica-se através desses dados uma preocupação com a preservação da natureza, expressa pela área preservada e pelos sistemas agroflorestais, além do predomínio das áreas de pastagens. Marques; Del Grossi; França (2012) destacam, ainda, que somente no ano de 2006, o VTP - Valor Total da Produção nos estabelecimentos dos beneficiários da Reforma Agrária (recenseados pelo IBGE) alcançou o montante de R\$ 9,4 bilhões.

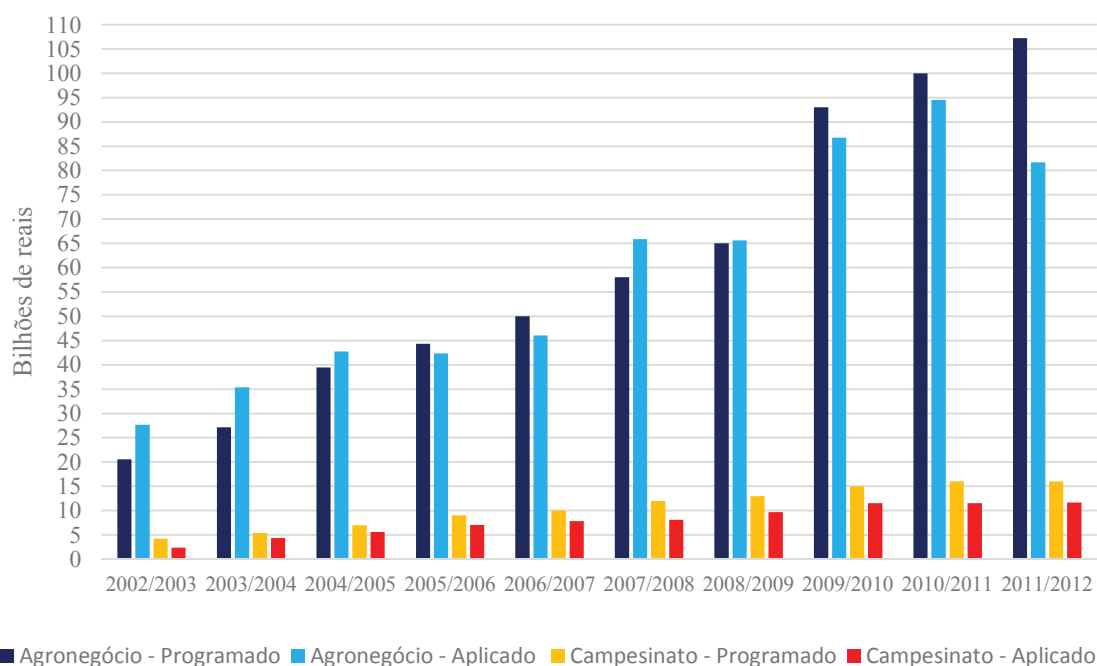
Apesar de as pastagens ocuparem uma parcela majoritária da área total desses estabelecimentos, a produção vegetal foi responsável pela maior parte do VTP (R\$ 6,5 bilhões, ou 69% do total), seguida da produção animal (R\$ 2,9 bilhões, ou 30% do total). Somente na Região Norte houve um relativo equilíbrio entre as principais origens da renda gerada nesses estabelecimentos. Nas demais regiões a produção vegetal superou a produção animal, em proporções que variaram de 60% (Centro-Oeste) a 85% (Nordeste) do total regional (MARQUES; DEL GROSSI; FRANÇA, 2012, p.75).

O estudo aponta ainda para uma grande diversidade produtiva nestes estabelecimentos (Bovinos; Suínos; Caprinos; Ovinos; Galináceos; Arroz; Feijão-preto; Feijão-de-cor; Feijão-fradinho; Feijão-verde; Mandioca; Milho; Tomate; Banana; Algodão herbáceo; Cana-de-açúcar; Soja; Trigo; Café Arábica; Café canéfora; Laranja; Limão; Tangerina; Leite de vaca; Leite de cabra; Ovos; Lã; Pimenta do Reino; Mamão; Agave; Goiaba; Manga; Açaí; Cacau; Maracujá; Borracha; Coco; Uva mesa; Uva vinho; Maça; Pêssego; Palmito). A análise dos territórios da Reforma Agrária, abordado pelo Censo Agropecuário do IBGE, representa apenas uma parcela dos territórios criados em todo o país, já que a área total destinada à Reforma Agrária ultrapassa a casa dos 88 milhões de hectares. Esse estudo permite concluir que existe um sistema camponês baseado na diversidade produtiva, no impacto econômico local e na preservação da natureza, temos com isso uma clara disputa entre a “terra trabalho contra a terra de exploração, contra a terra de negócio” (OLIVEIRA, 2001, p.114). A seguir, analisamos algumas políticas públicas relacionadas com esse sistema camponês e com os territórios da Reforma Agrária brasileira.

Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar

O crédito oficial é um importante fomento para todas as outras dimensões de todo sistema agrícola, tanto do campesinato quanto do agronegócio. Numa primeira leitura dos dados apresentados no gráfico 7, fica claro a desigualdade na distribuição dos créditos agrícola no país. No período destacado, entre 2002-2012, o governo federal, por intermédio do Bando do Brasil, liberou para o agronegócio um total de R\$ 605 bilhões, desse total, 97% (R\$ 589 bilhões) foram efetivamente aplicados. Já para o campesinato, o governo liberou R\$108 bilhões (apenas 18% do total liberado para o agronegócio) e apenas 74% desse total foi efetivamente aplicado (R\$79,9 bilhões).

Gráfico 7 – Brasil – Crédito Agrícola– 2002-2012



Fonte: Ministério da Agricultura, 2013. **Organização:** Herivelto Fernandes Rocha.

Uma primeira conclusão que poderíamos tirar dessa análise é de que o governo está disponibilizando mais créditos do que a agricultura (agronegócio e campesinato) consegue absorver. Apenas entre 2002/2003, 2004/2005, 2007/2008 e 2008/2009, o valor aplicado pelo agronegócio foi maior do que o valor liberado pelo governo federal, em todo o período, o valor aplicado pelo campesinato sempre esteve abaixo do valor liberado pelo governo.

Uma outra conclusão que podemos fazer desse quadro, é de que o agronegócio tem uma capacidade maior de absorver o crédito disponibilizado pelo governo do que o campesinato. Mas quais fatores podem explicar esse desequilíbrio? Um desses fatores está

relacionado com a taxa de inadimplência, segundo Gerson Teixeira (2011), a taxa média de inadimplência da agricultura camponesa está na casa dos 21%. Um outro fator que dificulta o acesso ao crédito diz respeito à assistência técnica, para que o agricultor camponês tenha direito a acessar as linhas de financiamento do Pronaf é necessário um laudo técnico que comprove a aptidão do investimento e a capacidade de pagamento da dívida contraída, todavia a assistência técnica é um dos gargalos do desenvolvimento do campesinato no Brasil.

Em 2011, o governo aprovou a renegociação das dívidas da agricultura camponesa (MDA, 2011) por meio da criação de uma linha de crédito específica para quitar dívidas contraídas e renegociar dívidas existentes. Esse pode ser um passo importante para transformar o panorama do financiamento agrícola para o campesinato no país. Mas, uma questão importante que o gráfico mostra é a discrepância que existe na distribuição desses créditos, este fato é um indicativo da posição que o governo federal assumiu na última década ao priorizar o agronegócio como modelo de desenvolvimento rural do país. Em 2002/2003, o valor disponibilizado para o agronegócio era de R\$ 21 bilhões e, em 2011/2012, a quantia atingiu a casa dos R\$ 107 bilhões (crescimento de R\$ 86 bilhões), enquanto que no campesinato, no mesmo período, o crescimento foi de apenas R\$ 12 bilhões, de R\$ 4 bilhões em 2002/2003 para R\$ 16 bilhões em 2011/2012. Esse desequilíbrio na distribuição dos créditos reflete diretamente nas outras dimensões que compõem o sistema tanto do agronegócio, quanto do campesinato.

Políticas de Produção e Assistência técnica

No que tange as dimensões agrícolas e mercantil, temos nas políticas públicas do PAA, PNAE, PNPB e PNATER os principais pilares do sistema camponês no Brasil. As três primeiras estão diretamente relacionadas com a produção e a comercialização, sendo que a última refere-se à assistência técnica. Com a criação do PAA e do PNAE, foi instituído um mercado institucional que garante uma fatia do orçamento público destinado à aquisição de alimentos para o campesinato.

O PNPB visa implementar a produção e o uso do biodiesel no sistema de produção camponês. Inicialmente, a expectativa era de que a matéria prima necessária para a produção do biodiesel tivesse sua origem na agricultura familiar. Nesse contexto, o governo federal criou o “selo combustível social”, na tentativa de garantir que as empresas adquirissem o biodiesel ou a matéria-prima necessária para sua produção por meio da agricultura familiar.

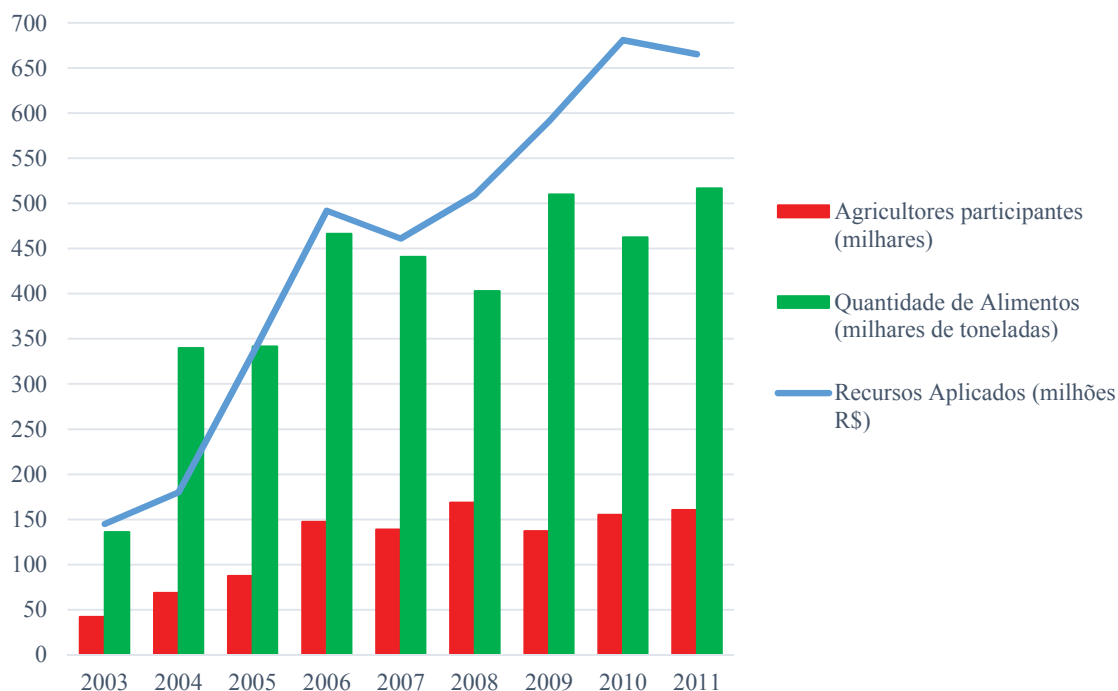
Entre 2006 e 2010, as empresas detentoras do “selo combustível social” adquiriram da agricultura familiar R\$ 2,1 bilhões em matérias-primas para a produção do biodiesel (MDA, 2011). Em seu estudo sobre *Os desafios da reprodução camponesa frente à expansão dos agrocombustíveis*, Júlia Marques Bellacosa (2012) chama atenção para o processo de concentração produtiva dos biocombustíveis, que assim como na produção do etanol, está centrado no monocultivo da soja

Todavia, apesar desses números aspirarem favoravelmente à integração dos agricultores de pequeno porte no programa governamental é preciso destacar que o biodiesel está tomando caminho semelhante ao etanol, uma vez que 94% de toda a matéria-prima detentora do selo social adquirida pelas empresas para a produção de biodiesel é proveniente da soja, tradicionalmente cultivada em sistema de monocultura do agronegócio (BELLACOSA, 2012, p.193).

O PNPB, nesse contexto, é um exemplo de como uma política pública, pensada a priori para o desenvolvimento do território camponês, está sendo apropriada pela lógica produtiva e pelo sistema do agronegócio. Nos casos do PAA e do PNAE, o avanço alcançado, visando o fortalecimento do território camponês, diz respeito à criação de um mercado que garanta a compra direta da produção camponesa. O PAA é destinado ao abastecimento da população em estado de vulnerabilidade social e de instituições públicas e privadas que prestem algum tipo de assistência social, já o PNAE é destinado, exclusivamente, à alimentação escolar; PAA funciona com recursos oriundos do MDA e do MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e; o PNAE funciona com recursos oriundos do FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação.

No gráfico 8, destacamos a evolução do PAA entre 2003 e 2010. A quantidade de recursos aplicados, agricultores participantes e quantidade de alimentos adquirida pelo governo apresentaram crescimento no período. Em 2003, quase R\$ 145 milhões foram aplicados no programa, em 2010, esse número atingiu a casa dos R\$ 665 milhões, 4,5 vezes mais. A quantidade de agricultores que participavam do programa em 2003 era de pouco mais de 42 mil, já em 2010 ultrapassou os 160 mil agricultores. A quantidade de alimentos destinada ao programa saltou 135 mil toneladas, em 2003, para mais de 516 mil toneladas, em 2010.

Gráfico 8 – Brasil – Programa de Aquisição de Alimentos – 2003-2010



Fonte: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2013. **Organização:** Herivelto Fernandes Rocha.

Durante a realização da pesquisa, seja nos trabalhos de campo ou na leitura da bibliografia de referência, pudemos verificar a importância dada ao PAA. É possível afirmar, sem sombra de dúvidas, que essa política pública é uma das mais importantes criadas pelo governo federal nas últimas décadas, Neusa Paviato B. Lima, dirigente do setor de produção do MST, defende que essa política pública seja ampliada, tanto no número de beneficiários (atualmente na casa dos 160 mil agricultores), quanto no valor anual repassado a cada agricultor (o teto atual do programa é de R\$ 4,5 mil) e, o governo já sinaliza a possibilidade de beneficiar 450 mil agricultores até 2014. Em relação ao valor, a dirigente do MST defende que a quantia adequada à realidade seria de R\$ 8 mil. Neusa Paviato (2011), na conclusão da sua monografia de bacharelado em Geografia, faz uma análise do programa

A priori pode-se concluir que o PAA, como política pública, tem apresentado bons resultados em sua operacionalização e, mesmo com todos os seus problemas, tem injetado recursos nos municípios, acelerando as economias locais e trazendo, mesmo que precariamente, um pensamento de planejamento da produção e controle de caixa aos produtores. A gestão tem que ser realizada para algum Ministério específico para flexibilizar os trâmites legais do programa, ou eleger-se uma equipe específica para cuidar desta política. Assim como para avaliar periodicamente sua efetividade e eficiência, tanto do próprio programa quanto das instituições envolvidas. Para melhor corresponder às expectativas sociais poderiam ser definidas, objetivamente, as metas e a missão do PAA, para que não se

confundir com outras políticas, melhorando o gasto público (LIMA, 2011, p. 57).

Se o PAA pode ser considerado um avanço em relação às políticas públicas, o mesmo não pode ser dito em relação às políticas públicas de assistência técnica. O processo de desestruturação da assistência técnica rural, iniciado no governo Collor e intensificado pelo governo FHC, que extinguiu o projeto Lumiar (experiência que buscou descentralizar a prestação de serviços de assistência rural, tornando mais próxima a relação entre o beneficiário e o prestador de serviços), gerou gargalos na assistência técnica rural difíceis de serem superados. No processo de reconstrução da assistência técnica, iniciado em 2003, o público atendido saltou de 160 mil agricultores para mais de 1,9 milhões em 2010, os recursos para assistência técnica também aumentaram indo de R\$ 21 milhões, em 2003, para R\$ 264 milhões, em 2010 (Brasil, 2011a).

Em 2010, foi instituída, pela lei nº 12.188, a PNATER (Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural), que tem como objetivos: promover o desenvolvimento rural sustentável; apoiar iniciativas econômicas que promovam as potencialidades e vocações regionais e locais; aumentar a produção, a qualidade e a produtividade das atividades e serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive agroextrativistas, florestais e artesanais; proporcionar a melhoria da qualidade de vida de seus beneficiários (Brasil, Lei nº12.188, de 11 de janeiro de 2010).

O principal instrumento para execução da PNATER é o PRONATER (Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária). Já está em tramitação no Congresso Nacional o projeto de lei que cria a Anater - Agência Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural, a criação da agência visa a contratação de serviços de assistência técnica e extensão rural, a agência vai trabalhar em parceria com a Embrapa - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária.

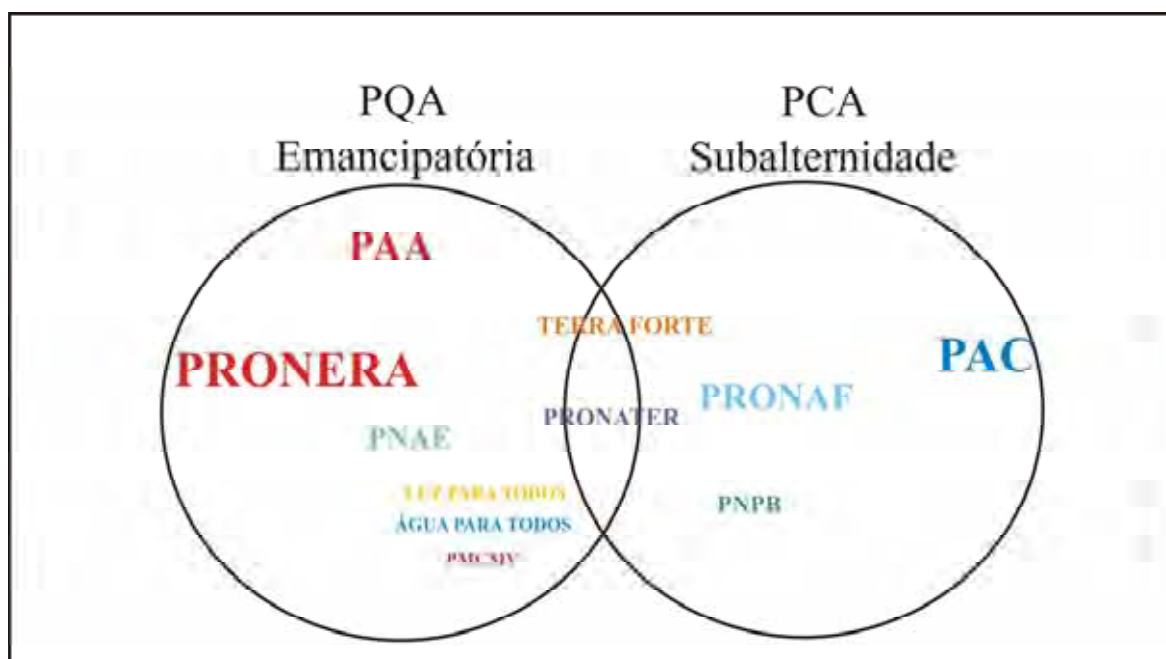
A assistência técnica é uma política pública fundamental para o desenvolvimento territorial do campesinato brasileiro. O acesso a outras políticas públicas, como, por exemplo, o Pronaf, depende da existência da assistência técnica.

Programa Terra Forte

O Programa Terra Forte, lançado em 2013, tem por objetivo promover a agroindustrialização nos territórios da Reforma Agrária brasileira. O programa é válido por cinco anos, prorrogáveis por mais cinco anos e, conta com recursos da ordem de R\$ 300 milhões, que são oriundos do fundo social do BNDES, da Fundação Banco do Brasil, do MDA, MDS, INCRA e Conab, além desse aporte, o Banco do Brasil vai disponibilizar mais R\$ 300 milhões em crédito destinado às cooperativas de beneficiados da Reforma Agrária que fizerem parte do programa. Por se tratar de um programa criado recentemente, não tivemos acessos aos dados dos recursos aplicados e público beneficiado. Contudo, a expectativa criada em torno do Programa Terra Forte é muito grande, basta saber se essa vai ser uma política pública que vise emancipar o campesinato ou torná-lo ainda mais subalterno à lógica do capital.

Na figura 4, baseada na leitura que fizemos das políticas públicas relacionadas com a Reforma Agrária, buscamos destacar a intencionalidade de cada uma delas.

Figura 4 – Análise das políticas públicas de Reforma Agrária.



Organização: Herivelto Fernandes Rocha

No grupo das políticas, com caráter de subalternidade, temos: o PAC, que visa acelerar a emancipação dos territórios da Reforma Agrária, deixando-os a mercê do mercado capitalista; o PRONAF, considerado insuficiente e inoperante, devido principalmente as dificuldades de acesso ao crédito, evidenciada pela diferença entre o crédito programa e o crédito aplicado (gráfico 7); o PNPB, que inicialmente tinha a perspectiva de integrar o

campesinato ao processo produtivo através da produção de oleaginosas, mas que vem trilhando um caminho diferente concentrando a produção do biodiesel no sistema do agronegócio, principalmente, pela produção da soja (BELACOSA, 2012); o PRONATER e o TERRA FORTE, são políticas públicas recentes e seu direcionamento está em disputa entre os paradigmas de desenvolvimento do campo brasileiro, ambas foram formuladas com o discurso de desenvolver o território camponês, o que pode ser considerado emancipador, porém em ambas a integração do campesinato ao mercado capitalista é parte do propósito, este tipo de caminho sujeita o campesinato a lógica de desenvolvimento do capital.

No grupo das políticas públicas com caráter emancipatório, temos: o PRONERA, política pública de educação, uma das principais pensadas para o desenvolvimento e emancipação do campesinato no país; O PAA e o PNAE, políticas públicas que criaram um mercado institucional capaz de absorver parte do que é produzido pelo sistema camponês, embora consideradas insuficientes estas duas políticas públicas abrem uma nova perspectiva para pensarmos o desenvolvimento do território camponês; o Luz e Água para todos mais o Minha Casa Minha Vida Rural, são políticas emancipatórias na medida em que estabelecem a infraestrutura básica que garante dignidade para as famílias e condições mínimas de produção, estas políticas na verdade deveriam estar implícitas e garantidas desde o início no processo de Reforma Agrária, muitos dos territórios visitados durante o trabalho de campo, apesar de terem sido criados a muitos anos, carecem desses tipos de infraestrutura. .

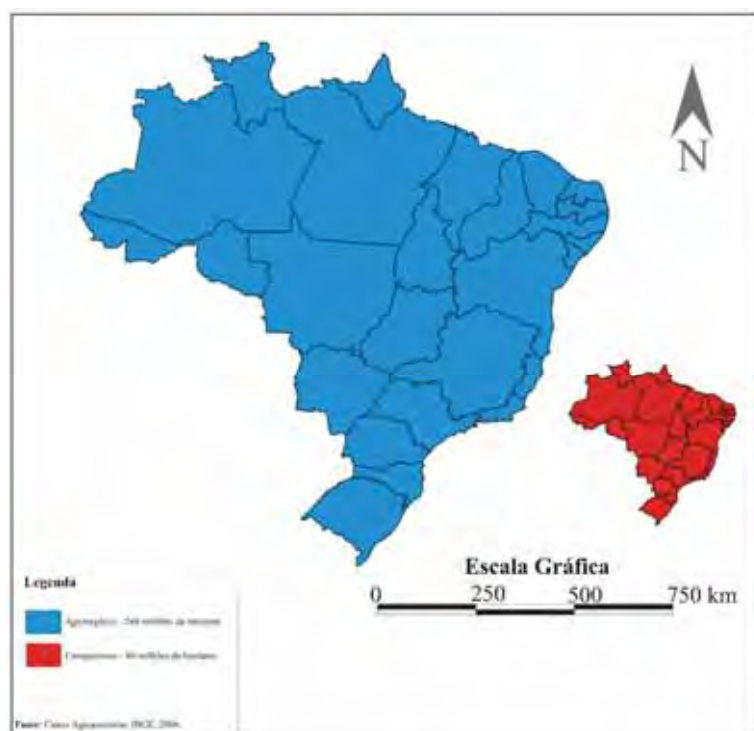
A Reforma Agrária deve ser um processo contínuo com começo e meio, mas nunca com um fim. Partir da concepção de que a Reforma Agrária é uma política pública restrita à resolução de um problema específico (seja de caráter social, como o combate à pobreza, ou econômico, como aumento da produção de alimentos) é um erro. A Reforma Agrária deve ser, em sua essência, uma política pública permanente, multiterritorial, sob responsabilidade do Estado, baseada na gestão participativa do território – entre o Estado e sociedade - que leve em consideração os novos elementos e a atualidade da Questão Agrária.

Considerações finais

Neste trabalho buscamos apresentar uma pequena contribuição referente ao debate sobre a atualidade da Reforma Agrária no país. Nosso objetivo foi analisar o universo amplo e dinâmico que a Reforma Agrária brasileira assumiu, principalmente após o Estado de exceção dos governos militares, evidenciado pela diversidade dos territórios, resultado das múltiplas relações sociais existentes no campo brasileiro. No entanto, nossa contribuição responde apenas por uma pequena fração desse debate, nosso desafio é continuar a pesquisar o sentido (conceito e direção) da Reforma Agrária no Brasil.

Em nossa análise vimos que a produção territorial das Reformas Agrárias deriva de uma série de questionamentos, como: que política de obtenção deve ser utilizada? qual a tipologia de território deve ser criada? e qual o conjunto de políticas públicas devem ser pensadas para cada um dos territórios produzidos pela Reforma Agrária? A gênese de todo este processo tem início com a disputa paradigmática, entre modelos de desenvolvimento, pelo controle das ações (políticas públicas) do Estado, esta disputa é marcada por uma intensa conflitualidade, evidenciada pelos conflitos por terra em todo o país. NA figura 5, buscamos exemplificar a diferença territorial (hectares) do território camponês e do territórios do agronegócio.

Figura 5 – Disputa territorial – Agronegócio x Camponato

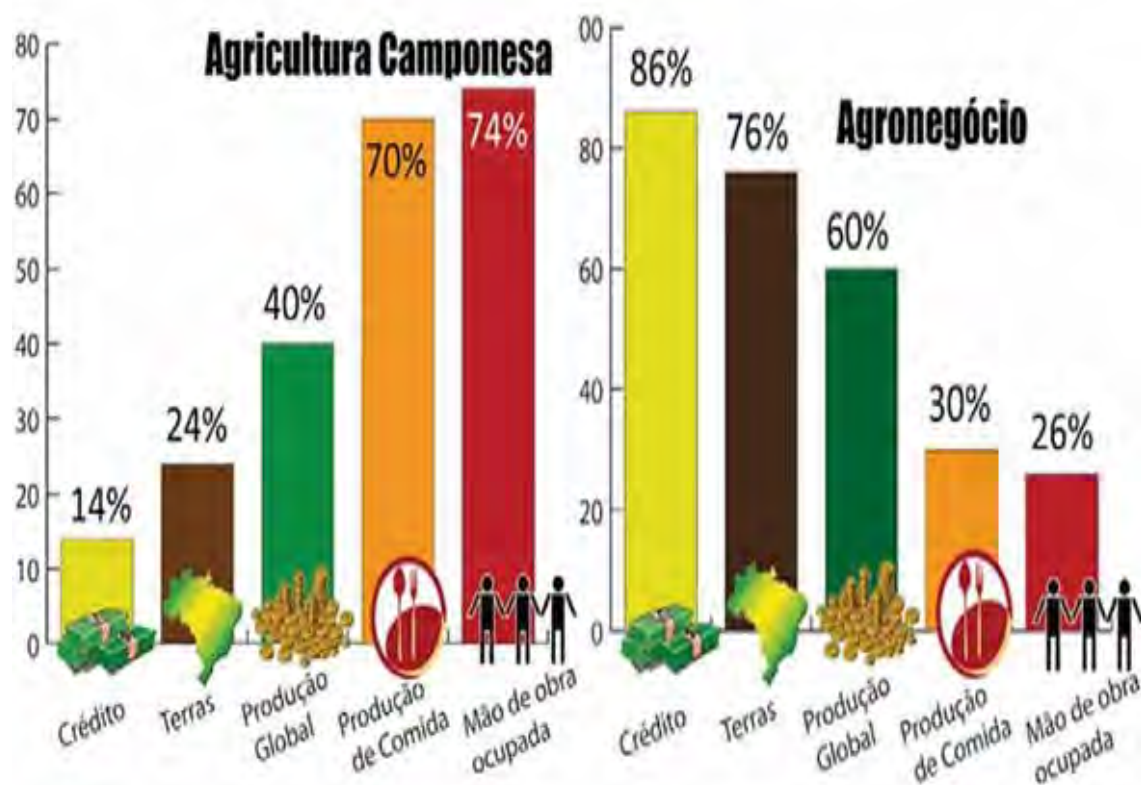


Fonte: Censo Agropecuário, 2006. Organização Própria.

O território materializado do agronegócio é majoritário, reflexo da correlação de forças favoráveis a este modelo de desenvolvimento. A análise da figura nos dá noção da disparidade territorial que existe entre os modelos produtivos do capital e do campesinato. A figura foi elaborada com base nos dados do Censo Agropecuário de 2006, é como se cada modelo representasse o território brasileiro, a figura ilustra como seria a dimensão de cada um. Qualquer tentativa que atente contra esta ordem foi historicamente sabotada. A figura é bastante elucidativa ao mostrar a diferença, em relação a dimensão territorial, que cada modelo de desenvolvimento assume no país.

Esta predominância territorial do capital impede a consolidação do processo de Reforma Agrária no Brasil, pois, a hegemonia capitalista está calcada no controle político dos poderes que compõem o Estado e, conseqüentemente, no domínio do processo de implantação das políticas públicas. Apesar deste predomínio territorial o campesinato é predominante em outros aspectos como, por exemplo, produção de alimentos e emprego de mão de obra, com o destacamos na figura 6.

Figura 6 – Agricultura camponesa x Agronegócio



Fonte: IBGE, 2006; MST, 2012.

Fica claro que apesar da hegemonia do agronegócio (territorial e de crédito agrícola) o campesinato é hegemônico quando os aspectos sociais mais importantes, como geração de emprego e renda e produção de alimentos, são observados.

Ao analisarmos a relação entre as políticas de obtenção e a tipologia dos territórios, percebemos que a territorialização da Reforma Agrária é fruto da conflitualidade entre os modelos de desenvolvimento do campo brasileiro, ou seja, uma política de obtenção ou uma tipologia de território, teve seu processo de criação intensificado ou reduzido de acordo com esta disputa. No governo FHC, as Desapropriações foram predominantes, não por vontade política do governo, que estava naquele momento priorizando a implantação das políticas neoliberais no país, inclusive as relacionadas com a Questão Agrária, como a Reforma Agrária de Mercado, desapropriar terras foi a única saída encontrada, num primeiro momento, para conter o avanço da luta pela terra, principalmente através das ocupações, organizada por movimentos socioterritoriais sem-terra. Neste período a principal preocupação dos movimentos socioterritoriais era conquistar mais e mais territórios, o Estado por sua vez buscava responder a esta pressão, num contexto onde a opinião pública, nacional e internacional, era favorável a causa dos camponeses brasileiros. Contudo, a falta de planejamento e de políticas públicas fez com que grande parte destes territórios conquistados não tivesse impacto na vida das famílias e nas localidades onde foram criados.

No governo Lula, diante do refluxo da luta pela terra e da existência de um diálogo maior, a aposta foi pelas políticas de Regularização fundiária, sobretudo na Amazônia Legal, as Desapropriação e a Compra Terras, se tornaram apenas uma alternativa para realizar a Reforma Agrária em áreas onde a regularização era inviável. Esta estratégia adotada por Lula pode até ser justificada pela falta de vontade política de alguns setores que faziam parte do governo, ou até mesmo pelos efeitos das políticas de transferência de renda, mas o fato é que o que foi realizado teve de receber, mesmo que indiretamente, o “alvará” do capitalismo e dos setores que sustentam a fábula do agronegócio no Brasil, ou seja, a Reforma Agrária petista só aconteceu nas áreas e de maneira que o capitalismo agrário permitiu, nas regiões onde existem interesses desse capitalismo a Reforma Agrária pouco avançou. Nos últimos anos, estamos vivenciando uma ofensiva cada vez maior do capitalismo contra o território camponês e indígena, situação verificada pela aprovação do novo Código Florestal e pela tentativa de aprovar a PEC 215, que tira do poder executivo a atribuição de demarcação das terras indígenas.

Todavia, nos governos petistas verificamos um avanço em relação as políticas públicas de Reforma Agraria, as já existentes foram intensificadas e novas políticas foram

formuladas, inclusive com uma maior participação e protagonismo dos movimentos socioterritoriais e instituições favoráveis a Reforma Agrária. Entretanto, paralelo a intensificação dessa políticas públicas relacionadas com a Reforma Agrária, constatamos também um aumento geométrico das políticas direcionadas ao desenvolvimento do território do capital, relação explícita na análise do volume de crédito agrícola destinado aos dois modelos de desenvolvimento.

Ao analisarmos as fases de desenvolvimento percebemos que o tempo de existência dos territórios da Reforma Agrária tem grande influência no processo de consolidação desses territórios e que ações mais diretas contra a concentração fundiária, como a desapropriação e a compra, apresentam resultados melhores em relação às outras políticas de obtenção de terras.

Outro aspecto importante diz respeito a incompletude da Reforma Agrária brasileira. Fazendo um paralelo poderíamos afirmar que a Reforma Agrária é como uma construção de uma casa, destas muitas que compõe a paisagem das periferias deste país, feita aos poucos de acordo com as possibilidades e com ausência de planejamento, essa incompletude, intencional, é fruto da Reforma Agrária possível ou aquele que pode ser feita, parafraseando o professor Bernardo Mançano (2013). Entendo que para a realização de uma Reforma Agrária Estrutural necessitaríamos passar, sem dúvida alguma, pelo fim do modo de produção capitalista. Me coloco no campo dos defensores de uma Reforma Agrária Estrutural, portanto favorável a uma mudança no modo de produção, mas o grande questionamento que tenho é: o que fazer até lá? O que fazer até que consigamos romper com as amarras do capitalismo agrário no país? Durante a pesquisa de campo pude verificar nos territórios visitados problemas corriqueiros, como a falta de água, falta de energia elétrica, estradas e habitações precárias, além da dificuldade referentes a burocracia estatal. Não existe, ainda, por parte do Estado um planejamento que consiga dotar de infraestruturas básicas os territórios da Reforma Agrária, tanto os antigos como os novos, independente da tipologia ou da região onde se localizam. Nesse sentido, o processo iniciado no segundo mandato do governo Lula e intensificado pela presidenta Dilma Rousseff, é um indicativo de que a eliminação destes gargalos é um passo necessário para que a Reforma Agrária supere essa incompletude. Políticas Públicas como o Luz para Todos, o Água para Todos e o Minha Casa Minha Vida para o campo, fazem parte desta iniciativa que visam dotar de infraestrutura os territórios da Reforma Agrária. Todavia, não podemos cair na armadilha conceitual que Zander Navarro utiliza para desqualificar a Reforma Agrária no Brasil, não basta apenas eliminar os entraves ou assentar as milhares de famílias que ainda permanecem

acampadas. A real demanda da Reforma Agrária vai além da superação desses desafios, milhões de brasileiros ainda vivem abaixo da linha da pobreza ou dependentes das políticas de transferência de renda do governo federal, outros milhões, descendentes dos camponeses, expulsos do campo em décadas passadas, vivem amontoados nas periferias das cidades médias e grandes em todo o país. A Reforma Agrária, deve ser encarada como processo mais amplo de desenvolvimento territorial, incorporando em suas metas todo este universo de pessoas. Obviamente que em todo este debate o caráter emancipatório ou de subalternidade das políticas públicas deve ser intrínseco.

A Reforma Agrária brasileira, ao contrário do que muitos defendem, é um tema atual que necessita ser discutido. O potencial transformador que esta política pública possui, por si só, já seria argumento suficiente para justificar a atualidade do debate. A diversidade dos territórios produzidos e a quantidade de pessoas beneficiadas, direta e indiretamente, são argumentos que fortalecem a necessidade pensarmos a Reforma Agrária brasileira.

Referências bibliográficas

ABRAMOVAY, Ricardo. **Paradigmas do capitalismo agrário em questão**. Campinas: Editora da UNICAMP, 1992.

ABREU, Kátia R. **A esquerda não quer reforma agrária**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 25 de maio de 2010, p.A2.

ABREU, Kátia R. **Agronegócio o setor moderno**. O Estado de São Paulo, São Paulo, 4 de set. de 2012a, p.A3.

ABREU, Kátia R. **Arcaico e Moderno**. Folha de São Paulo, São Paulo, 15 de set. de 2012b. p.B14

ALCÂNTARA, Denilson M. de; **GEMARNI**, Inez G. **Fundos de Pasto: Espaços comuns em terras baianas**. In: X Encontro de Geógrafos da América Latina, São Paulo, 2005.

ALENTEJANO, Paulo; **SILVA**, Tiago L. A. da. **Ocupações, acampamentos e assentamentos: o descompasso entre a luta pela terra e a política agrária do Governo Lula**. CPT - Cadernos de Conflitos no Campo 2007. Goiânia, p.79-85, 2008.

ANDRADE, Manoel C. **Abolição e Reforma Agrária**. São Paulo: Editora Ática, 1991.

ARENDT, Hannah. **O que é política**. Organização: Ursula Ludz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

BELACOSSA, Júlia M. **Os desafios da reprodução camponesa frente à expansão dos agrocombustíveis: o assentamento Monte Alegre - Araraquara – SP**. 2012. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

BETTELHEIM, Charles. **A luta de classes na união soviética: primeiro período (1917-1923)**. Tradução: Bolívar Costa. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1976.

BOBBIO, Norberto; **MATTEUCCI**, Nicola; **PASQUINO**, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Tradução: Carmen C. Varriale. Organização: João Ferreira. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1998.

BORNSTEIN, Claudio Thomás. **A Reforma Agrária na Nicarágua**. São Paulo: Editora Brasiliense, 1982.

BRASIL. Ministério da Agricultura. **Reforma Agrária no Mundo e no Brasil**. Rio de Janeiro - Ministério da Agricultura, 1952.

BRASIL - Presidência da República. **Estatuto da terra**. Brasília, 1964.

BRASIL. Presidência da República. **Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília, 1985.

BRASIL - Presidência da República. **Constituição da República Federativa do Brasil 1988**. Brasília, 1988.

BRASIL. MDA – Ministério do Desenvolvimento Agrário. **II Plano Nacional de Reforma Agrária**. Brasília - MDA, 2003.

BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**: Agricultura Familiar. Brasília: 2011a.

BRASIL. **Balanco de governo 2003-2010**: Educação. Brasília: 2011b.

BOMBARDI, Larissa M. **Agrotóxicos e agronegócio**: arcaico e moderno se fundem no campo brasileiro. In: Direitos humanos no Brasil 2012. São Paulo: Rede Social de Justiça e Direitos Humanos, 2012 p.75-86.

CARLI, Gileno de. **História da Reforma Agrária**. Brasília: Gráfica Brasileira, 1985.

CASTILHO, Alceu L. **O Partido da Terra**: como os políticos conquistaram o territórios brasileiro. São Paulo: Contexto, 2012.

COCA, Estevan L. **Um estudo da diversidade e atualidade da Reforma Agrária**: análise dos tipos de assentamentos do território Cantuquiriguaçu. 2011. Presidente Prudente: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

CHONCHOL, Jacques. **O Chile ontem e hoje**. Revista Estudos Avançados. São Paulo, volume 8, número 21, p.247-257, 1994.

COMPARATO. Bruno K. **A ação política do MST**. Perspectiva. São Paulo, volume15, número 4, pp. 105-118, 2001.

CONTAG. **Anais do 10º Nacional dos trabalhadores e trabalhadoras rurais**: Desenvolvimento sustentável com distribuição de renda e cidadania para trabalhadores e trabalhadoras rurais. Brasília, 2009.

CPT – Comissão Pastoral da Terra. **Caderno dos Conflitos no Campo 1985**. Goiânia – CPT, 1986.

CPT – Comissão Pastoral da Terra . **Caderno dos Conflitos no Campo 1988**. Goiânia – CPT, 1989.

CPT – Comissão Pastoral da Terra . **Caderno dos Conflitos no Campo 1989**. Goiânia – CPT, 1990

CPT – Comissão Pastoral da Terra . **Caderno dos Conflitos no Campo 1990**. Goiânia – CPT, 1991.

CPT – Comissão Pastoral da Terra . **Caderno dos Conflitos no Campo 2003**. Goiânia – CPT, 2004.

CPT – Comissão Pastoral da Terra . **Caderno dos Conflitos no Campo 2010**. Goiânia – CPT, 2011

CORRÊA, Ana K. F; **PINHEIRO**, Renata M. **Os PAEs como possibilidade de regularização fundiária e sustentabilidade ambiental em áreas ribeirinhas: o caso da ilha Campompema (PA)**. In: Anais do XVI Encontro Nacional de Geógrafos. Porto Alegre: AGB, 2010.

CUBAS, Tiago E. A. **São Paulo agrário: representações da disputa Territorial entre camponeses e ruralistas de 1988 a 2009**. 2011. Presidente Prudente: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

DATALUTA – Banco de Dados da Luta Pela Terra. Coordenação: Bernardo Mançado Fernandes. Presidente Prudente: Núcleo de Estudos, Pesquisa e Projetos de Reforma Agrária, 2013.

DELGADO, Guilherme C. A questão agrária e o agronegócio no Brasil. In: **CARTER**, Miguel. **Combatendo a desigualdade social: o MST e a Reforma Agrária no Brasil**. São Paulo: Editora Unesp, 2010 p.81-112.

DORNER. Peter. **Reforma agrária e desenvolvimento econômico**. Tradução: Alvaro Figueiredo. São Paulo: Biblioteca 70 Economia, 1972.

EPE, Empresa Brasileira de Pesquisa Energética. **Plano Decenal de expansão de energia 2020**. Rio de Janeiro: EPE, 2012.

FERNANDES, Bernardo M. **Espacialização e territorialização da luta pela terra: a formação do MST - Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra no estado de São Paulo**. 1994. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERNANDES, Bernardo M. **Contribuição ao estudo do campesinato brasileiro: Formação e territorialização do movimento dos trabalhadores rurais sem-terra – MST (1979-1999)**. 1999. São Paulo: Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

FERNANDES, Bernardo M. **A Formação do MST no Brasil**. Petrópolis: Vozes, 2000.

FERNANDES, Bernardo M. **A ocupação de terra é página virada da história?** CPT - Cadernos de Conflitos no Campo 2001. Goiânia, p. 56-59, 2002.

FERNANDES, Bernardo M. **Reforma Agrária no governo Lula: a esperança**. NERA. Presidente Prudente, 2003.

FERNANDES, Bernardo M. **O MST e as Reforma Agrárias no Brasil**. Revista OSAL. Buenos Aires, Clacso, 2008.

FERNANDES, Bernardo M. Entrando nos territórios do território. In: PAULINO, Eliane T; FABRINI, João E. **Campesinato e territórios em disputa**. São Paulo: Expressão Popular/UNESP: Programa de Pós Graduação em Geografia, 2008.

FERNANDES, Bernardo. M. **Questão Agrária**: conflitualidade e desenvolvimento territorial. In: SPOSITO, Eliseu Savério; SANT'ANNA NETO, João Lima. **Uma Geografia em movimento**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2010, v. 1, p. 505-560.

FERNANDES, Bernardo. M. **Reforma Agrária e educação do campo no governo Lula**. Revista Campo Território, v.7, n.14, p. 1-23, agosto de 2012.

FERNANDES, Bernardo M; **WELCH**, Clifford A; **GONÇALVES**, Elienai C. **Políticas Fundiárias no Brasil**. Uma análise géo-histórica da governança da terra no Brasil. Roma: Framing the Debate Series, no. 2, 2012 .

FERNANDES, Bernardo M. **A reforma agrária que o governo Lula fez e a que pode ser feita**. In: SADER, Emir. **10 anos de governos pós-neoliberais no Brasil: Lula e Dilma**. São Paulo: Boitempo Editorial, p. 191-205, 2013.

FERREIRA, Brancolina; **ALVES**, Fábio; **CARVALHO FILHO**, José J. **Constituição Vinte Anos**: caminhos e descaminhos da reforma agrária – embates (permanentes), avanços (poucos) e derrotas (muitas). Revista Políticas Sociais. Rio de Janeiro, IPEA, volume 17, p. 155-226, 2009.

FILIPP, Eduardo E. **Experiências internacionais de reforma agrária**: entre socialismo e populismo? In: FERRANTE, Vera L. S. B; WHITAKER, Dulce C. A. **Reforma agrária e desenvolvimento**: desafios e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: NEAD, 2008, volume 11, p. 88-110.

FRIGO, Darci. **De como a porteira que se anunciava aberta continua muito bem fechada e com cadeado novo**. CPT - Cadernos de Conflitos no Campo 2001. Goiânia, p. 6-9, 2002.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica no Brasil**. 3ª Edição. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GARCÍA. Antonio. **Dinamica de las reformas agrarias em América latina** . 2ª Edição. Santiago do Chile: ICIRA, 1967.

GARCÍA. Antonio. **Sociologia de la Reforma Agraria em América Latina**. Bogotá: Cruz de Sur, 1973

GOLDFARB, Yamila. **A luta pela terra entre o campo e a cidade: as Comunas da Terra do MST, sua gestação, principais atores e desafios**. 2007. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Geografia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

GOMEZ, Sérgio. **Dinámica en el mercado de tierra en América Latina**: o caso da Argentina. Santiago do Chile: FAO - Seminario Taller dinámicas del mercado de la tierra en

América Latina, 2011. Disponível em: http://www.rlc.fao.org/fileadmin/_content/events/semtierras/reflexiones.pdf

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. 2ª edição. São Paulo: Annablume, 2006.

INCRA. Portaria n.477 de 4 de novembro de 1999. Brasília: INCRA, 1999. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

INCRA. Portaria n.215 de 6 de junho de 2006. Brasília: INCRA, 2006. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

INCRA. Reforma Agrária. Brasília: INCRA, 2011. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

INCRA. Portaria n.740. Brasília: INCRA, 2012a. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

INCRA. Territórios Quilombolas. Brasília: INCRA, 2012b. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

INCRA. Quilombolas. Brasília: INCRA, 2013. Disponível em: <http://www.incra.gov.br/>

IPEA. Igualdade Racial. Revista Políticas Sociais. Rio de Janeiro, n. 10, p. 152-159, 2005

ITERPA , Instrução Normativa n.º3 artigo 9º, de 9 de junho de 2010. Belém: ITERPA, 2010.

ITERPA. Regularização Territorial: a regularização fundiária como instrumento de ordenar o espaço e democratizar a terra. Organização: Jane Aparecida Marque e Maria Ataíde Malcher. Belém: ITERPA, 2009.

LACERDA, Celso L; SANTOS, Clarice A. dos. Contribuições do PRONERA à Educação do Campo no Brasil. In: SANTOS, Clarice A; AZEVEDO DE JESUS, Sonia M. dos S; MOLINA, Monica C. **Memória e História do Pronera:** contribuições do Programa Nacional de Educação na Reforma Agrária par a Educação do Campo. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Agrário, p. 29-67, 2010.

LIMA, Neusa P. B. O Programa de aquisição de alimentos (PAA) e seu impacto no processo de desenvolvimento socioprodutivo de famílias assentadas: estudo de caso no assentamento 17 de abril – Restinga/SP. 2011. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

MARTINS, José de S. Reforma Agrária, o impossível diálogo sobre a História possível. Revista Tempo Social. São Paulo, p.97-128, 2000.

MEDEIROS, Leonilde S. Movimentos sociais no campo, lutas por direitos e Reforma Agrária na segunda metade do século XX. In: CARTER, Miguel. **Combatendo a desigualdade social:** o MST e a Reforma Agrária no Brasil. São Paulo: Editora Unesp, 2010 p.113-136.

MONTE, Francisco C. D. A política de assentamentos rurais do INCRA no contexto do semi-árido nordestino (1995-2002). 20006. Rio de Janeiro: Dissertação (Mestrado) - Instituto de Ciência Humana e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MST. Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-terra. **Nossas Bandeiras** - 2009. Disponível em: <http://www.mst.org.br/taxonomy/term/329>

NAVARRO, Zander. "Nunca cruzaremos este rio" - A estranha associação entre o poder do atraso, a história lenta e a sociologia militante, e o caso da reforma agrária no Brasil. Revista Redes . Santa Cruz do Sul, n.2, p.5-51, maio/agosto de 2008.

NAVARRO, Zander. GRAZIANO NETO, Francisco. Realidade agrária e ideologia. Revista de Política Agrária. Brasília, n.2, p. 139-140, 2012.

NOGUEIRA, Marco Aurélio Nogueira. Em defesa da Política. São Paulo: SENAC, 2010.

OLIVEIRA. Ariovaldo Umbelino. Modo Capitalista de produção e a Agricultura. São Paulo: Editora Ática, 1986.

OLIVEIRA. Ariovaldo Umbelino. Amazônia: monopólio, expropriação e conflitos. Campinas: Papirus, 1987.

OLIVEIRA. Ariovaldo Umbelino. A agricultura camponesa no Brasil. São Paulo: Contexto, 2001.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. O século XXI e os conflitos no campo: modernidade e barbárie. CPT - Cadernos de Conflitos no Campo Brasil 2001. Goiânia, p. 26-29, 2002.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. Modo de Produção Capitalista, Agricultura e Reforma Agrária. São Paulo: FFLCH, 2007.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. O governo Lula assumiu a contrarreforma agrária: a violência do agrobandidismo continua. CPT - Cadernos de Conflitos no Campo Brasil 2008. Goiânia, p.62-70, 2009.

OLIVEIRA, Ariovaldo U. Não Reforma Agrária e Contra Reforma Agrária no Brasil do governo Lula. In: XIII EGAL - Encontro de Geógrafos da América Latina. Costa Rica, 2011.

PAZ, Juan V. A Revolução Agrária Cubana: conquistas e desafios. Revista Estudos Avançados. São Paulo, volume 25, número 72, p. 73-87, 2011.

PEDON, Nelson R. Movimentos Socioterritoriais: Uma Contribuição Conceitual à Pesquisa Geográfica. 2009. Presidente Prudente: Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

PEREIRA, João M. M. A “reforma agrária assistida pelo mercado” do banco mundial: teoria, política e resultados na Colômbia, no Brasil e na Guatemala. Clacso, 2011 p.17.

PRADO JÚNIOR, Caio. **História econômica do Brasil**. 35ª Edição. São Paulo: Editora Brasiliense, 1987.

PRADO JÚNIOR, Caio. **A questão agrária**. 5ª Edição. São Paulo: Brasiliense, 2000.

KOHLHEPP, Gerd. **Conflitos de interesse no ordenamento territorial da Amazônia brasileira**. Revista de Estudos Avançados. São Paulo, p. 3-61, 2002.

REZENDE, Gervásio C. **Programa de Crédito Especial para Reforma Agrária (PROCERA)**: institucionalidade, subsídio e eficácia. Rio de Janeiro: IPEA, 1999.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RAMOS FILHO, Eraldo da Silva. **Questão agrária atual**: Sergipe como referência para um estudo confrontativo das políticas de Reforma Agrária e Reforma de Mercado (2003-2006). 2008. Presidente Prudente: Tese (Doutorado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

ROCHA, Herivelto F. **Análise e mapeamento da implantação de assentamentos rurais e da luta pela terra no Brasil entre 1985 e 2008**. 2009. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

RUA, Maria das G. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC. Florianópolis: CAPES/UAB, 2009.

SACCO, Rob. **Líder explica revolução no Zimbábue**. Jornal Brasil de Fato, São Paulo, ano 2, número 69 2004 p. 13.

SAMPAIO, Plínio de A. **Proposta de Plano Nacional de Reforma Agrária**. Revista da Associação Brasileira de Reforma Agrária. São Paulo, n. 1, v. 32, 2005.

SAMPAIO, Plínio de A. **Notas críticas sobre a atualidade e os desafios da questão agrária**. São Paulo: MST, 2012. Disponível em: <http://www.mst.org.br/>.

SANTOS, Milton. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4ª Edição. São Paulo: EDUSP, 2006.

SANTOS, Rafael de O. C. **Estudo das políticas de obtenção dos assentamentos de reforma agrária no Brasil entre 1985 e 2009**. 2010. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SANTOS, Pedro B. **Assentamento Ander Rodolfo Henrique**: um território em transição para a agroecologia. 2011. Presidente Prudente: Monografia (Bacharelado em Geografia) – Faculdade de Ciências e Tecnologia, Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente.

SANZ-PASTOR. Fernando. **A Urgência da Reforma Agrária**. Um Enfoque Histórico [tradução Antonio José de Almeida Meirelles]. São Paulo: Nerman, 1988

SAQUET, Marcos A. *Abordagens e concepções sobre o território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SAQUET, Marcos A. **Por uma geografia das territorialidades e das temporalidades**: uma concepção multidimensional voltada para a cooperação e para o desenvolvimento territorial. São Paulo: Outras Expressões, 2011.

SAUER, Sérgio. **“Reforma agrária de mercado” no Brasil**: o custo de um futuro ilusório. Progress in Development Studies, 2008.

SAUER, Sérgio; **SOUZA**, Marcos R. de. **Movimentos sociais na luta pela terra**: conflitos no campo e disputas políticas. In: Reforma Agrária e Desenvolvimento. Desafio e rumos da política de assentamentos rurais. Brasília: NEAD, 2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, José Gomes da. **A Reforma Agrária no Brasil**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1971.

SILVA, Zelito F. da. Lula, a canetada e a não reforma agrária. 2011. Disponível em: <http://www.lsr-cit.org/movimentos/46-movimentos/709-lula-a-canetada-e-a-nao-reforma-agraria> . Acesso em junho de 2013.

SPAROVEK, Gerd. **A qualidade dos assentamentos da reforma agrária brasileira**. São Paulo: Páginas e Letras Editora e Gráfica, 2003.

STEDILE, João P. **A questão agrária no Brasil**: história e natureza das Ligas Camponesas 1954-1964. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

TEIXEIRA, Gersón. **Crise do Incra reflete a "periferização política da reforma agrária"**. IHU: Entrevista, 03/08/12. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br>

Via Campesina. **La voz de las campesinas y de los campesinos del mundo**. 2011. Disponível em: <http://viacampesina.org/es/index.php/organiza>

WOLF, Eric. **As guerras camponesas do século XX**. Tradução: Iolanda Toledo. São Paulo: Global, 1984.